

Kokainhandel nach Europa: Optionen der Angebotskontrolle

Brombacher, Daniel; Maihold, Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brombacher, D., & Maihold, G. (2009). *Kokainhandel nach Europa: Optionen der Angebotskontrolle*. (SWP-Studie, S 14). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-263601>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Daniel Brombacher / Günther Maihold

Kokainhandel nach Europa

Optionen der Angebotskontrolle

S 14
Mai 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Kokaanbau und Kokainhandel nach Europa
7	Das Problem: Kokaanbau im Andenraum
9	Kokainhandelsrouten
11	Die Einfallstore für Kokain
13	Der Weg der geringsten Staatlichkeit. Die Verlagerung des Kokainhandels nach Westafrika
13	Der Umfang der Handelsverlagerung
14	Die transatlantische Arbeitsteilung im Drogengeschäft
15	Schwache Staatlichkeit als Pull-Faktor für Kokainhandel
17	Steigender Kokainkonsum in Europa und Instrumente der Bekämpfung: Angebotskontrolle vs. Nachfragereduzierung
17	Steigender Kokainkonsum in Europa
17	Angebotskontrolle: Steuerung des Preises
18	<i>Die Elastizität der Drogennachfrage</i>
19	<i>Ein Rechenbeispiel</i>
20	<i>Problemverlagerung statt Problemlösung</i>
20	Nachfragereduzierung: Steuerung des Konsums
22	Handlungsoptionen I: Internationale Angebotskontrolle im Erzeugerraum
22	Option 1: Anbauzerstörung
22	<i>Luftbesprühung und manuelle Anbauzerstörung im Andenraum</i>
23	<i>Zweifelhafte Erfolge</i>
24	Option 2: Alternative Entwicklung
24	<i>Alternative Entwicklung als drogenpolitisches Paradigma</i>
25	<i>Die Frage der Zielsetzung</i>
27	Option 3: Grundstoffkontrolle
28	Handlungsoptionen II: Internationale Angebotskontrolle im Transitraum
28	Transitkontrolle nahe dem Erzeugerraum
29	Transitkontrolle nahe dem Konsumentenraum
29	<i>Die Effizienz von Interventionen in Konsumentennähe</i>
30	<i>Die europäische Organisation der Transitkontrolle</i>
31	<i>Die Ausweichfähigkeit krimineller Netzwerke</i>
32	Kokainhandel: Das Ende des europäischen Trittbrettfahrertums
32	Transitkontrolle im engeren Sinn
33	Transitkontrolle im erweiterten Sinn
35	Schlussfolgerungen: Europäische Handlungsoptionen der Angebotskontrolle
36	Abkürzungen

Daniel Brombacher ist Stipendiat der SWP

Prof. Dr. Günther Maihold ist stellvertretender Direktor der SWP

Kokainhandel nach Europa. Optionen der Angebotskontrolle

Am 20. März 2009 endete in Wien die 52. Sitzung der UN-Suchtstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs, CND). Die daran teilnehmenden Experten haben sich über die Grundlagen der internationalen Drogenkontrollpolitik für die nächsten zehn Jahre abgestimmt und gleichzeitig die Entwicklungen seit jenen Beschlüssen evaluiert, die auf der Sondersitzung der UN-Generalversammlung zur internationalen Drogenproblematik 1998 (UNGASS) gefasst wurden. Die Deklaration von 1998 sah vor, den weltweiten Schlafmohn- und Kokaanbau bis 2008 signifikant zu reduzieren. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Drogenhandel ist heute der lukrativste Zweig der organisierten Kriminalität, Kokain darin das umsatzstärkste Segment. 2007 wurde im Andenraum auf 181 600 Hektar Koka angebaut. Aus den auf dieser Fläche eingebrachten Kokablättern sind rund 1000 Tonnen reines Kokain produziert worden. Etwa 250 Tonnen Kokain wurden im selben Jahr nach Europa importiert, schätzungsweise 20 Tonnen erreichten das Bundesgebiet. Zwölf Millionen Europäer haben in ihrem Leben mindestens einmal Kokain konsumiert, allein 2007 waren es dreieinhalb Millionen Jugendliche und junge Erwachsene.

50 Tonnen, also ungefähr ein Fünftel des nach Europa geschmuggelten Kokains, sollen 2007 über Westafrika transferiert worden sein. Die fragilen Staaten dieser Region können den an Ressourcen überlegenen südamerikanischen Kokainnetzwerken nichts entgegensetzen. Instabilität, Korruption, die Finanzierung nichtstaatlicher Gewaltakteure und wachsender Drogenkonsum sind potentielle Gefahren, die mit der Ansiedlung des Kokaingeschäfts einhergehen.

Der Drogenkonsum folgt einer Marktlogik: Er sinkt mit steigendem Preis. Der hohe Preis für Kokain gründet sich jedoch nicht auf seine Herstellungskosten. Diese sind verschwindend gering. Es sind Maßnahmen der Angebotskontrolle, die die Droge so teuer machen – einerseits durch die Risiken, die Strafverfolgungsmaßnahmen für die Händler bedeuten, andererseits durch die Verknappung der gehandelten Droge. Nur wenn eine Intervention im Wertschöpfungsprozess einer Droge zu ihrer Verteuerung für den Konsumenten führt, ist sie also unter angebotspolitischen Gesichtspunkten auch sinnvoll. Diese Erkenntnis hat für die Drogenkontrolle zwingende Implikationen:

Maßnahmen der Angebotskontrolle, seien sie repressiver, strafrechtlicher oder entwicklungspolitischer Art, müssen nach ihrer Auswirkung auf den Kokainendpreis beurteilt werden. Parallel zur Wertschöpfungskette für Kokain verläuft eine exponentiell ansteigende Preiskurve: Das heißt, je weiter entfernt vom Erzeugerland sich das Kokain in der Wertschöpfungskette befindet, desto höher ist sein Handelspreis. Ein Kilo Kokain besitzt in Deutschland einen – gering angesetzten – Straßenwert von 80 000 Euro. Dasselbe Kilo Kokain kostet in Kolumbien jedoch um 1200 Euro, und die Blätter, die für seine Herstellung nötig sind, nur 250 Euro. Aufgrund dieser exponentiellen Wertsteigerung wirkt sich eine Verknappung des Kokablatts und des Kokains im andinen Erzeugerraum nicht auf dessen Endpreis in Europa aus. Deshalb sollte erst dann in die Kokainwertschöpfungskette eingegriffen werden, wenn der Preis der Droge bereits so hoch ist, dass der Verknappungseffekt nicht verpufft – das heißt, möglichst nahe am Konsumentenraum.

Gleichzeitig steigt das Risiko für die Händler mit der Zahl der zu überwindenden Kontrollinstanzen und damit auch der veranschlagte Preis der Droge. Grundsätzlich kann und wird auf internationaler Ebene an jedem Punkt der Wertschöpfungskette mit Hilfe strafrechtlicher und politischer Instrumente interveniert: durch die Kontrolle chemischer Grundstoffe, durch die Zerstörung der Pflanzungen, durch Maßnahmen der alternativen Entwicklung und durch Transitkontrolle. Diese Studie untersucht diese unlängst durch die UN-Suchtstoffkommission bekräftigten Interventionsmaßnahmen unter preispolitischen Gesichtspunkten und befragt sie nach ihrer Effizienz als Mittel der Angebotskontrolle. Dabei ist klar, dass eine sinnvolle Drogenkontrollpolitik sich nicht allein auf die Angebotskontrolle stützen kann, sondern ebenso auf Maßnahmen der Nachfrage- und Schadensreduzierung bauen muss. Das Erkenntnisinteresse dieser Studie richtet sich jedoch auf die Überprüfung der außenpolitischen Instrumente der Angebotskontrolle und klammert bewährte innenpolitische Maßnahmen der Nachfragereduzierung aus.

Auf der Grundlage der vorliegenden Analyse werden folgende Schussfolgerungen getroffen:

1. Transitkontrollmaßnahmen nahe dem Konsumentenraum sind das effizienteste Instrument der internationalen Drogenangebotskontrolle. Nur durch eine systematische Transitkontrolle um Europa herum können der Preis und der Verbrauch von Kokain in Europa gesteuert werden. Es wäre daher sinnvoll, ein gemeinsames System der Transit-

kontrolle in einer europäischen Agentur zu verankern. Ein erweitertes Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MAOC-N) oder eine reformierte Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX böten sich hierfür an. Punktuelle Transitkontrollmaßnahmen, wie sie die EU und ihre Mitgliedstaaten derzeit anwenden, führen nur zu einer Verlagerung der Handelsrouten, denn die kriminellen Netzwerke können flexibel reagieren und brauchen keine Kosten zu scheuen. Gleichzeitig müssen Räume begrenzter staatlicher Kontrolle und Gebietsherrschaft, die als Transitzonen dienen, durch die strukturelle Förderung von Staatlichkeit, insbesondere im Sicherheitsbereich, längerfristig verengt werden. Dies gilt momentan hauptsächlich für Westafrika, wo zahlreiche fragile Staaten südamerikanischen Kokainhändlern als Stützpunkte dienen.

2. Programme der alternativen Entwicklung, das heißt Maßnahmen zur Überführung illegaler Anbaukulturen in Strukturen legaler Agrarwirtschaft, ermöglichen die Transformation von Drogenökonomien und sollten daher im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit weiter gefördert werden. Alternative Entwicklungsprojekte sind jedoch kein effizientes Mittel der Drogenangebotskontrolle. Die Verfügbarkeit, der Preis und der Konsum von Drogen im Konsumentenraum bleiben durch sie unberührt, wie auch durch Programme der Anbauzerstörung. Das zeigt die jahrzehntelange Erfahrung im Andenraum. Gleichzeitig bringt es der Marktcharakter der Drogenwirtschaft mit sich, dass entgangene Ernten dem Markt bestenfalls kurzfristig entzogen sind und durch Anbauverlagerung rasch wieder ersetzt werden können. Die Bundesregierung und die EU sollten sich daher auch in Zukunft nicht an Anbauzerstörung beteiligen.

Kokaanbau und Kokainhandel nach Europa

Das Problem: Kokaanbau im Andenraum

In den drei Hauptanbauländern für Koka, Bolivien, Peru und Kolumbien, wurden 2007 nach Schätzungen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung UNODC 994 Tonnen reines Kokain produziert.¹ Die insgesamt 181 600 Hektar Boden, die dem UN-Büro zufolge für die Kokakultivation in den drei Ländern genutzt werden, entsprächen der doppelten Ausdehnung des Stadtstaats Berlin. Die Gesamtanbaufläche steigt seit 2003 konstant an, wenngleich sie 2007 immer noch um annähernd 20 Prozent kleiner war als im Rekordjahr 2000 (siehe Graphik 1, S. 9). Haupterzeuger für Koka ist derzeit Kolumbien mit rund 100 000 Hektar. Im bis 1997 größten Erzeugerland Peru wurde Koka 2007 auf etwas mehr als 50 000 Hektar angebaut, in Bolivien auf rund 30 000 Hektar.² In Ecuador und Venezuela werden nur geringe Mengen Koka kultiviert, die zu diesem Zweck bewirtschaftete Fläche umfasst nach Schätzungen jeweils unter 100 Hektar.³

Obwohl heute, wie erwähnt, die Gesamtfläche für den Kokaanbau geringer ist als vor 2001, so ist die Kokainproduktion in der Summe heute höher als

zuvor. So wurde in Kolumbien im Jahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr 27 Prozent, in Bolivien 5 Prozent und in Peru 4 Prozent mehr produziert. Die Anbaumethoden sind heute effizienter und die Kokainherstellungsverfahren leistungsfähiger. Dies macht es möglich, dass die Erträge insgesamt steigen, obwohl die kolumbianischen Kokabauern angesichts der Anbauerstörungskampagnen permanent dazu gezwungen sind, die Anbauflächen zu verlagern, sie zu parzellieren und mitunter auf weniger ergiebige Anbaugelände auszuweichen.⁴ So wird in Kolumbien Koka inzwischen in 23 von 32 Provinzen angebaut. Wie in vielen anderen Drogenanbaugeländen findet die Kokakultivierung in Kolumbien in Konflikt- oder Postkonfliktregionen statt, wo staatliche Kontrolle und Gebietsherrschaft nur begrenzt oder nicht existent sind. Die FARC, rückfällige Paramilitärs (AUC), die neuen bewaffneten Gruppierungen⁵ sowie zahlreiche kriminelle Netzwerke beteiligen sich durch Besteuerung des Anbaus oder durch die direkte Kontrolle der Produktion und der Vermarktung arbeitsteilig am Kokainwertschöpfungsprozess.

Auch in Peru deckten sich die Gebiete des Kokaanbaus lange Zeit mit dem Aktionsradius der Guerilla Leuchtender Pfad (*Sendero Luminoso*), die unlängst wieder stärker in Erscheinung getreten ist.⁶ Da jedoch in Peru wie auch in Bolivien der Gesetzgeber in beschränktem Maße die Anpflanzung der Kokapflanze erlaubt, sind dort nichtstaatliche Gewaltakteure und Kokaanbau nicht gleichermaßen eng verzahnt wie in

1 Daneben werden in Kolumbien auch kleinere Mengen von Schlafmohn für den US-Markt angebaut. Illegale Opiate in Europa stammen weitgehend aus Afghanistan, vgl. United Nations Office on Drug and Crimes (UNODC), *World Drug Report 2008*, Wien 2008, S. 66, <www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf>.

2 Vgl. UNODC, *Coca Cultivation in the Andean Region 2007. A Survey of Bolivia, Colombia and Peru*, Wien, Juni 2008, S. 7; <www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean_report_2008.pdf>, Connie Veillette/Carolina Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes*, Washington, D.C., 2005 (Congressional Research Service [CRS], Report for Congress RL33163), S. 6, <<http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-7943:1>>.

3 Die genannten Zahlen zu Anbauflächen beruhen auf Kalkulationen des UNODC. Das U.S. Department of Justice gelangt mit Hilfe einer alternativen Berechnungsweise zu stark abweichenden Schätzungen. Für Kolumbien setzt es eine Kokaanbaufläche von 157 200 ha an (2007), UNODC veranschlagt nur 78 000 ha. Beide Institutionen liegen bei der Kalkulation der jährlichen Gesamtproduktion von Kokain allerdings nah beieinander und errechnen einen Wert knapp unter 1000 Tonnen.

4 Vgl. UNODC, *World Drug Report 2008* [wie Fn. 1], S. 68; UNODC, *Coca Cultivation in the Andean Region 2007* [wie Fn. 2], S. 13–17; Veillette/Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication* [wie Fn. 2], S. 5.

5 Vgl. International Crisis Group (ICG), *Colombia's New Armed Groups*, Bogotá/Brüssel, 10.5.2007 (Latin America Report Nr. 20), S. 2–7.

6 Vgl. Enrique Obando, »Peru's Shining Path Survives Decimation to Return to the Fray«, in: *Jane's Intelligence Review*, 18 (2006) 3, S. 15–18 (17); Joshua Partlow, »In Peru, a Rebellion Reborn. Dreaded Shining Path Returns as a Drug-Financed Movement Seeking Popular Support«, in: *Washington Post*, 12.11.2008. Der *Leuchtende Pfad* umfasst heute bestenfalls noch zwischen vier- und siebenhundert Mann und tritt vornehmlich als eine von Kokainhändlern finanzierte Schutztruppe zur Sicherung der Kokafelder in Erscheinung.

Vom Kokablatt zu Kokain

Das Alkaloid Kokain wird durch Extrahierung aus Kokablättern gewonnen. Der Kokabusch (*Erythroxylon Coca*) kann bis zu zweieinhalb Meter hoch werden, wird aber im Nutzanbau niedriger gehalten. Der immergrüne Strauch kann grundsätzlich in allen feuchttropischen Klimazonen kultiviert werden. Der Kokaanbau konzentriert sich jedoch derzeit auf die Andenosthänge in Bolivien, Kolumbien und Peru, in geringem Maße wird auch in Ecuador und Venezuela Koka angebaut. Sporadische Kultivierung ist für Südostasien bekannt. Der Anbau findet in Lagen zwischen 300 – 2000 m ü.d.M. statt, wobei die Erträge mit steigender Höhe zunehmen. Im Durchschnitt wirft die Ernte eines Hektars Kokabüsche etwas über sieben Kilo Kokain ab. Die Pflanzen können vier bis sechs Mal pro Jahr abgeerntet werden.

Das Kokablatt ist in der »Single Convention on Narcotic Drugs« von 1961 in Tabelle 1 gelistet, das heißt, es unterliegt als Ausgangsmaterial für einen Suchtstoff der strengstmöglichen internationalen Kontrolle. Obwohl Bolivien und Peru Unterzeichner der »Single Convention« sind, ist das Kauen der Kokablätter, ihr Genuss als Tee und ihre medizinische Nutzung in beiden Ländern legal und weit verbreitet. Unter der indigenen Bevölkerung im Andenraum gibt es zahlreiche rituelle Verwendungen für das Kokablatt. Kokablätter enthalten nur geringe Mengen von Alkaloiden (0,5 – 1,1%), wodurch das Kauen oder das Trinken eines Tees nur anregend wie etwa Koffein und nicht berauschend wirkt. In Kolumbien, Nordchile und Nordostargentinien ist der Blattkonsum in geringem Umfang und nur für einige indigene Ethnien legal.

Aus Kokablättern wird Kokain für gewöhnlich entweder als Kokain Hydrochloridsalz (Kokain HCl), Crack, Free Base oder Paste (Pasta Base, Paco etc.) gewonnen. Zur Produktion von zehn Kilo Kokain HCl werden eine Tonne getrocknete Blätter gemahlen oder zerstampft – ähnlich dem Traubenstampfen bei Wein – mit Zement und Benzin vermischt und nach mehrstündigem Rühren mit rund dreißig Litern Schwefelsäure versetzt, um das Kokain aus den Blättern zu lösen. Unter der Zugabe von Kalk, Natriumcarbonat oder anderen Lösungsmitteln entsteht Kokapaste, die getrocknet wird. Die getrocknete Paste selbst wird unter dem Namen Paco in vielen Ländern Südamerikas als Billigdroge geraucht. Zur Weiterverarbeitung zu Kokain HCl wird die Paste mit etwa zwei Kilo Kaliumpermanganat (KMnO₄) gereinigt. Unter erneuter Zugabe von Azeton oder Ammoniak entsteht die sogenannte Kokainbase. In hundert Litern Salzsäure oder Methylbenzen aufgelöst und mit drei Litern konzentrierter Hydrochlorsäure versetzt, lassen sich zehn Kilo Kokain HCl als Feststoff herausfiltern.

Kokain HCl kann geschnupft oder (seltener) injiziert werden, Crack, Paco und Free Base werden geraucht. Kokain wirkt als Rauschgift auf das zentrale Nervensystem ein. Es entfaltet eine Wirkung ähnlich Amphetaminen und führt zu schneller psychischer Abhängigkeit. Das Risiko, am Kokainkonsum zu sterben, besteht vor allem dann, wenn der Stoff mit anderen Drogen gemischt wurde, oder durch toxische Reaktionen auf Zusätze, die zum Strecken des Kokains verwendet werden. Doch sind auch Todesfälle nach der Einnahme von bereits geringen Dosen Kokains bekannt geworden.

Kolumbien. Die beschränkte Legalität der Kokapflanzung und das Ausbleiben massiver Zerstörungskampagnen haben dazu geführt, dass Koka in Bolivien und Peru weiterhin in nur einigen wenigen Gebieten kultiviert wird.⁷ Mit dem legalen Anbau wird die Nachfrage für den traditionellen Gebrauch des Kokablatts gedeckt – das Kauen der Blätter oder die Zubereitung eines Tees –, der in beiden Ländern im

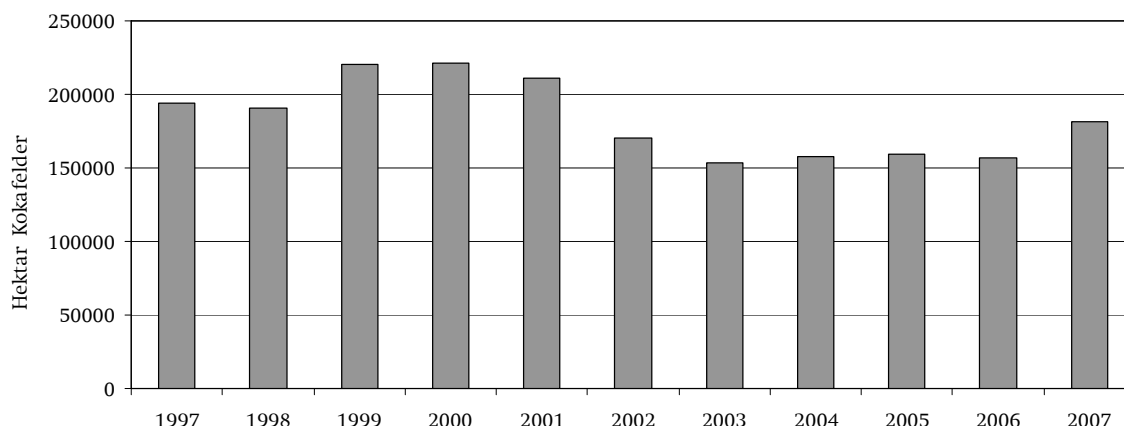
Gegensatz zu Kolumbien weit verbreitet ist. Die Regierung Evo Morales in Bolivien hat die von ihr ausgegebene Leitlinie »Coca sí, Cocaína no« im Januar 2009 sinngemäß in der neuen Verfassung verankert.⁸

⁷ Vgl. UNODC, *Coca Cultivation 2007 in the Andean Region* [wie Fn. 2], S. 14–16. Die Anbauggebiete in Peru liegen vorwiegend im Oberen Huallaga-Tal, in den Tälern La Convención und Lares sowie in den Tälern der Flüsse Apurímac und Ene, in Bolivien in den Provinzen Chaparé und Yungas.

⁸ Asamblea Constituyente de Bolivia/Congreso Nacional [Verfassungsgebende Versammlung Boliviens/Bolivianischer Kongress], *Nueva Constitución Política del Estado*, Art. 384: »El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente.« [Der Staat schützt das ursprüngliche und althergebrachte Kokablatt als Teil des nationalen Kulturerbes, als natürliche und erneuerbare Ressource der

Graphik 1

Kokaanbau in Bolivien, Kolumbien und Peru 1997–2007 (in Hektar Kokafeldern)



Quelle: UNODC, *World Drug Report 2008*, Wien 2008.

Da der Kokaanbau teilweise legal ist, die dazu genutzten Flächen jedoch nicht leicht erfasst und kontrolliert werden können, ist ein Überschussanbau für die Kokainproduktion praktisch nicht zu vermeiden. Präsident Morales kündigt indessen seit einiger Zeit an, die legale Anbaufläche ausweiten zu wollen, während das *International Narcotics Control Board* (INCB) in strikter Auslegung der *Single Convention* von 1961, des Basisdokuments der internationalen Drogenkontrolle, die bolivianische Regierung vehement wegen des Kokaanbaus kritisiert.⁹ Mit einem öffentlichkeitswirksamen Auftritt am 11. März 2009 vor der UN-Drogenkonferenz in Wien versuchte Morales die internationale Staatengemeinschaft davon zu überzeugen, das Kokablatt von der Suchtstoffliste zu streichen und damit dessen Kriminalisierung aufzuheben.¹⁰ Die EU, die die Legitimität des Kokaanbaus für traditionelle Zwecke anerkennt, plant seit Jahren, den legalen Bedarf an Koka in Bolivien im Rahmen einer Studie zu ermitteln, um einen Anhaltspunkt für die adäquate Hektarzahl zu erhalten und Überproduktion auszuschließen oder zumindest einzudämmen. Die Untersuchung ist über

bolivianischen Biodiversität und als Faktor des sozialen Zusammenhalts; in seinem natürlichen Zustand ist das Kokablatt kein Rauschgift].

⁹ International Narcotic Control Board (INCB), *Annual Report 2007*, New York 2008, S. 108, <www.incb.org/pdf/annual-report/2007/en/annual-report-2007.pdf>; Transnational Institute (TNI), *Bolivia: Unschedule the Coca Leaf*, <www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=84> (eingesehen am 30.3.2009).

¹⁰ Vgl. Nicolas Richter, »Tödliche Therapie«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 13.3.2009; Evo Morales, »Let Me Chew My Coca Leaves«, in: *The New York Times*, 13.3.2009.

die Willensbekundung noch nicht herausgekommen, zumal zu vermuten ist, dass die bolivianische Regierung kein Interesse an ihrer Durchführung hat.

Kokainhandelsrouten

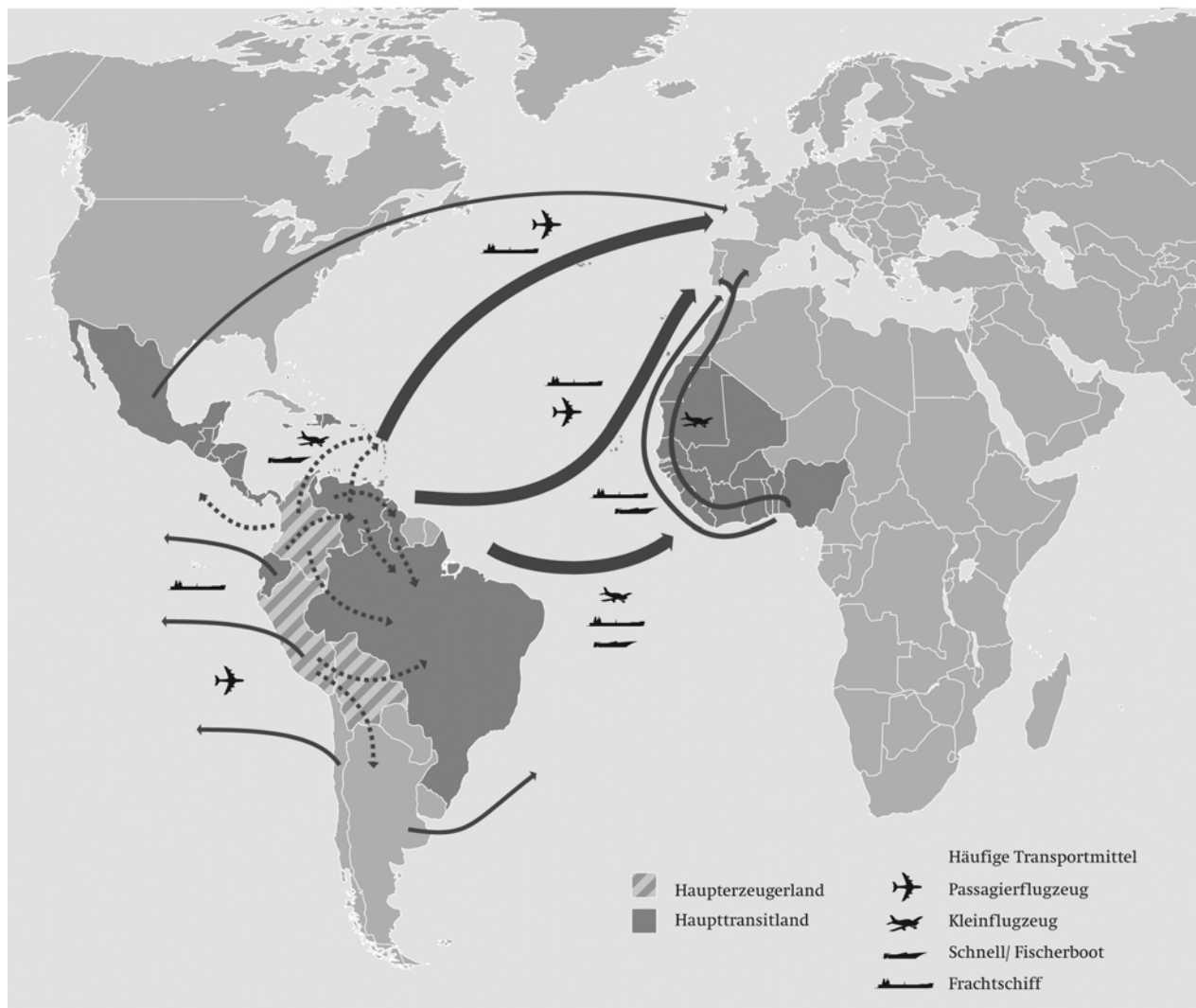
Wie gelangt das Kokain aus dem Andenraum nach Europa? 2007 wurden bei 72 700 Sicherstellungen in Europa 121 Tonnen Kokain konfisziert. Für den Kokainhandel nach Europa hat EUROPOL neben dem Import auf dem Luftweg drei dominante Seerouten identifiziert, innerhalb deren zahlreiche Variationen der Wege und Transportmittel möglich ist (siehe auch Karte, S. 10):

- ▶ Die nördliche Route: Karibik – Azoren – Portugal/Spanien
- ▶ Die mittlere Route: Südamerika – Kapverden/Madeira/Kanaren – Restliches Europa
- ▶ Die afrikanische Route: Südamerika – Westafrika – Portugal/Spanien

Auf den ersten beiden Routen, also der nördlichen und der mittleren, wird das Kokain für gewöhnlich auf den Europa vorgelagerten Inseln in Fischer- oder Schnellboote umgeladen und dann auf das europäische Festland gebracht. Die bevorzugten Transitländer für das aus dem Andenraum stammende und für Europa bestimmte Kokain sind Venezuela und Brasilien. Argentinien, Ekuador, Surinam sowie die ehemaligen Kolonien und überseeischen Gebiete Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande in

Karte

Wichtigste Kokainhandelsrouten nach Europa



Quelle: © Can&Able

der Karibik und Mexiko werden ebenfalls häufig als Durchgangsländer genannt.¹¹ Insbesondere Venezuela hat sich in den letzten Jahren als zentrale Drehscheibe für kolumbianisches Kokain entwickelt, das für den US- und den europäischen Markt vorgesehen ist. Da

¹¹ Vgl. EUROPOL, *Project COLA: European Union Cocaine Situation Report 2007*, Den Haag, 5.9.2007, S. 4, <www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/2007.5578-LR.pdf>; für Deutschland wurden im Jahr 2008 Brasilien, Argentinien und Peru als wichtigste südamerikanische Herkunfts- oder Transitstaaten ermittelt, seltener Kolumbien und Venezuela, wobei in diesen Fällen in der Regel größere Einzelmengen sichergestellt wurden, vgl. Bundeskriminalamt (BKA), *Rauschgift: Jahreskurzlage 2008. Daten zur Rauschgiftkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2008, S. 5, <http://bka.de/lageberichte/rg/2008/jahreskurzlage_rg2008.pdf>.

die Chávez-Regierung die strafrechtliche Kooperation mit US-Behörden ablehnt, ist das Land heute ein idealer Ausweichpunkt für kolumbianische Händler.¹² Korrupte Sicherheitskräfte, eine kaum kontrollierbare

¹² Vgl. U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2008*, Bd. 1: *Drug and Chemical Control*, Washington, D.C., März 2008, S. 147, <www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/pdf/index.htm>; Andrew Webb-Vidal, »South American Cocaine Trafficking Operations Shift towards Venezuela«, in: *Jane's Intelligence Review*, 18 (2006) 5, S. 36–40; Günther Maihold, *Außenpolitik als Provokation, Rhetorik und Realität in der Außenpolitik Venezuelas unter Präsident Hugo Chávez*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2008 (SWP-Studie 22/08), S. 16. 2007 stellte die US-Regierung zum dritten Mal in Folge per »presidential determination« den Verstoß Venezuelas gegen internationale Drogenkontrollabkommen fest.

2200 Kilometer lange und unwegsame Grenze und der geringe Strafverfolgungsdruck im Land tragen ein Übriges dazu bei, dass Venezuela gegenüber Kolumbien für Kokainhändler inzwischen eine Reihe von komparativen Vorteilen besitzt. Auch ein deutscher Versuch, mit den venezolanischen Ermittlungsbehörden eine engere Zusammenarbeit zu etablieren, scheiterte nach kurzer Laufzeit. Von Venezuela wird das Kokain per Schnellboot auf die kleinen Antillen weitertransportiert und dort für den US- oder den europäischen Markt umgeladen. Eine wachsende Menge wird direkt von Venezuela aus nach Westafrika geschickt.¹³ Auch Brasilien teilt mit den drei Anbaustaaten eine über 7000 Kilometer lange Grenze im Amazonasbecken, dessen Topographie und Vegetation eine effektive Kontrolle des Drogenhandels ebenfalls schwierig machen.¹⁴ Händlernetzwerke nutzen diese Unwegsamkeit des Amazonasgebiets aus und verbringen Kokain auf traditionellen Schmuggelrouten nach Brasilien. Sie vermeiden damit strengere Kontrollen an den See- und Flughäfen der drei Anbaustaaten.

Der Kokaingroßhandel nach Europa wird derzeit noch auf allen drei Routen überwiegend von kolumbianischen Netzwerken beherrscht, die meist mit spanischen, aber in jüngerer Zeit auch zunehmend mit nigerianischen und marokkanischen Gruppierungen kooperieren.¹⁵ Am Kleinhandel und Straßenverkauf innerhalb der EU zeigen die kolumbianischen Drogenhändler bislang nur geringes Interesse. Zwar treten insbesondere in Spanien Kolumbianer als Dealer in Erscheinung, doch haben diese mit den Großhandelsnetzwerken wenig zu tun. Auch in Deutschland waren in den Jahren 2007 und 2008 die meisten in illegalen Kokainhandel involvierten Tatverdächtige Deutsche, gefolgt von türkischen Staatsbürgern.¹⁶

Die Einfallstore für Kokain

Die wichtigsten Einfallstore für Kokain nach Europa sind Spanien, Portugal und die Niederlande, in geringerem Umfang Deutschland, Belgien, Frankreich und Großbritannien.¹⁷ EUROPOL unterscheidet zwei hauptsächliche Zielgebiete für das nach Europa gelieferte Kokain: die Nord-West- und die Süd-Westregion. Die Süd-West-Region mit der iberischen Halbinsel und den vorgelagerten Inseln ist der derzeit wichtigste Ankunftspunkt für Kokain. Zahlreiche Verbindungen zum hispano- und lusophonen Erzeuger- und Transitraum, große und gut installierte Diasporanetzwerke, die Nähe zu Afrika und lange Küsten machen die iberische Halbinsel zum idealen Einfallstor und hauptsächlichen Drehscheibe für südamerikanisches Kokain. Die Nord-West-Region, zu der Nordfrankreich, Belgien, die Niederlande, Deutschland und Großbritannien zu zählen wären, ist die zweitwichtigste Importzone für Kokain. Hier sind es vor allem die hochentwickelte Verkehrsinfrastruktur, die gute Anbindung an den Erzeuger- und Transitraum über Flug- und Seehäfen, der Zugang zu transeuropäischen Korridoren und das Vorhandensein wiederum großer Diaspora-Gemeinden, die den Netzwerken der organisierten Drogenkriminalität entgegenkommen. Der deutsche Kokainmarkt wird vor allem von den Niederlanden aus beliefert.¹⁸ Gleichzeitig dient Deutschland wegen seiner zentralen Lage und seiner vielen Grenzen als bevorzugtes Transitland für die Weiterverbringung der Droge nach Süd- und Osteuropa.¹⁹ Den Einschätzungen deutscher Strafverfolgungsbehörden zufolge werden 5 bis 10 Prozent des Kokains sichergestellt, das deutsche Außengrenzen erreicht. Das waren 2008 etwas mehr als eine Tonne, bei einer geschätzten Importmenge von rund 20 Tonnen.²⁰ Es ist dabei schwer zu

¹³ Ann Rogers, »Confronting Cocaine Smuggling in the Eastern Caribbean«, in: *Jane's Intelligence Review*, 16 (2004) 12, S. 10–17.

¹⁴ Vgl. Joanna Wright, »Cocaine Traffickers Develop New Routes from Brazil«, in: *Jane's Intelligence Review*, 18 (2006) 1, S. 6–12 (6–9).

¹⁵ EUROPOL, *EU Organized Crime Threat Assessment (OCTA) 2008*, Den Haag 2008, <[www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2008.pdf)>, S. 21.

¹⁶ Vgl. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), *Monitoring the Supply of Cocaine to Europe, Technical Data Sheets*, Lissabon, Oktober 2008, S. 4–15, <www.emcdda.europa.eu/publications/technical-datasheets/cocaine-trafficking>; BKA, *Rauschgift: Jahreskurzlage 2008* [wie Fn. 11], S. 5.

¹⁷ Vgl. EMCDDA, *Cocaine and Crack Cocaine: A Growing Public Health Issue*, Lissabon 2007, S. 18, <www.bmg.bund.de/cln_117/SharedDocs/Downloads/DE/Neu/Internationale-Drogenpolitik_EBDD-Cocaine,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Internationale-Drogenpolitik_EBDD-Cocaine.pdf> (eingesehen am 30.3.2009).

¹⁸ Vgl. BKA, *Rauschgiftkriminalität: Bundeslagebild 2007 – Tabellenanhang*, Wiesbaden 2007, <www.bka.de/lageberichte/rg/2007/bundeslagebild_rg2007_tabellenanhang.pdf>, S. 18.

¹⁹ BKA, *Rauschgift: Jahreskurzlage 2008* [wie Fn. 11], S. 5. Das Länder-Rating des U.S. Department of State im Rahmen des INCSR 2008 [wie Fn. 12] bewertet Deutschland als »major transit hub« für illegale Drogen, S. 417.

²⁰ Vgl. BKA, *Rauschgift: Jahreskurzlage 2008* [wie Fn. 11], S. 17.

ermessen, wie viel Kokain in Deutschland für den Konsum verbleibt und wie viel weitertransportiert wird.

Kleinere Mengen werden zudem auch aus allen südamerikanischen Staaten – das U.S. Department of State bewertet alle Länder des Kontinents außer Uruguay als Kokaintransitstaaten²¹ – per Luft durch menschliche Kuriere (sog. *mulas*)²² nach Europa geschmuggelt, inkorporiert im Verdauungstrakt oder versteckt in Gepäck und Kleidung. Gern genutzte Ausgangspunkte der Luftkuriere sind die ehemaligen Kolonien und überseeischen Gebiete Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande in der Karibik und die Guayanas, die weiterhin eng an die kolonialen Mutterländer angebunden sind. Zunehmend tritt auch Mexiko als Ursprungsland von Luftkurieren in Erscheinung.²³ Von Brasilien aus existiert eine direkte Luftkurierroute nach Westafrika.²⁴ Zeitweise reagierten die niederländischen Behörden am Amsterdamer Flughafen Schiphol auf das massive Schmuggelaufkommen mit der Kontrolle aller Passagiere von Flügen aus sogenannten *high risk countries* für Kokainhandel (wie die Niederländischen Antillen, Surinam und Venezuela). Die inzwischen wieder reduzierten Kontrollen führten 2005 zu im Durchschnitt 175 Festnahmen pro Monat. Deutschland verzeichnet im Vergleich dazu eine eher geringe Zahl an Sicherstellungen von Kokain auf Flughäfen. Nur etwas mehr als ein Drittel der 1,8 Tonnen Kokain, die 2007 in Deutschland beschlagnahmt wurden, wurde an Flughäfen aufgetan.²⁵

²¹ Vgl. U.S. Department of State, *INCSR 2008* [wie Fn. 12], S. 108–150.

²² Span. für Maultier. *Mulas* inkorporieren Mengen von bis zu 1 kg Kokain in kleinen Beuteln.

²³ UNODC geht davon aus, dass derzeit rund 7% des gesamten über Mexiko gehandelten Kokains nach Europa abgezweigt wird, vorrangig auf dem Luftweg, vgl. UNODC, *World Drug Report 2008* [wie Fn. 1], S. 76.

²⁴ Vgl. Wright, »Cocaine Traffickers Develop New Routes from Brazil« [wie Fn. 14], S. 10–12. Mehr als die Hälfte des Kokains, das 2005 an brasilianischen Flughäfen sichergestellt wurde, war für Afrika bestimmt.

²⁵ BKA, *Rauschgiftkriminalität: Bundeslagebild 2007* [wie Fn. 18], S. 17. Dies waren rund 557 kg.

Der Weg der geringsten Staatlichkeit. Die Verlagerung des Kokainhandels nach Westafrika

Der Umfang der Handelsverlagerung

»West Africa is under attack from Latin American drug traffickers«²⁶ – mit drastischen Worten beschrieb UNODC-Generalsekretär Antonio María Costa im Oktober 2008 die starke Zunahme des Kokainschmuggels über Westafrika. Zuvor schon hatte der Deutsche Bundestag im April 2008 in einem Antrag von Abgeordneten der Großen Koalition festgestellt, »dass Afrika zunehmend im Fokus der Drogenkriminalität steht«.²⁷ Ein Bericht des UN-Generalsekretärs forderte 2008 den UN-Sicherheitsrat dazu auf, Sanktionen gegen Guinea-Bissau in Betracht zu ziehen, um das Land zu einer stärkeren Bekämpfung des Kokainhandels zu bewegen.²⁸ Seit etwa 2005 ist man darauf aufmerksam geworden, dass kolumbianische Kokainnetzwerke verstärkt auf Westafrika als Handelsroute ausweichen, um die Droge nach Europa zu schmuggeln. Zur Erklärung werden für gewöhnlich eine Reihe von Push- und Pull-Faktoren herangezogen: die zunehmende Kokainnachfrage in Europa, der erhöhte Kontrolldruck auf den direkteren Routen, der schrumpfende US-Markt und die exzellenten Voraussetzungen, die kriminelle Organisationen in Westafrika für ihre Aktivitäten vorfinden.²⁹ Für Europa ist dieses Geschehen besonders problematisch, da mit dem Ausbau eines Umschlagplatzes für den Kokainhandel vor den Toren des Kontinents nicht nur das Drogenangebot potentiell steigt, sondern auch eine Reihe von sekundären Effekten verbunden sind, die sich zu handfesten Sicherheitsproblemen für die EU und ihre Mitgliedsstaaten entwickeln könnten. Von 2005 bis 2008 wurden in Westafrika 48 Tonnen Kokain sichergestellt, davor war in einem Jahr in ganz Afrika kaum eine Tonne zusammengekommen (siehe Graphik 2, S 15).

Eingedenk der häufig defizitären Sicherheitsinstitutionen in der Region, der einige der ärmsten Länder der Welt angehören, liegt die tatsächlich gehandelte Menge vermutlich um einiges höher. UNODC schätzt, dass gegenwärtig 50 Tonnen Kokain pro Jahr durch die Region geschleust werden, das heißt, dass etwa ein Fünftel des für Europa bestimmten Kokains inzwischen Westafrika durchläuft. Rund ein Viertel des Großhandelsumsatzes, rund 450 Millionen US-Dollar, verbleibt UNODC zufolge in den Händen der afrikanischen Zwischenhändler.³⁰

In den Verdacht, im großen Maßstab Drehscheibe für den Kokainschmuggel zu sein, sind bislang vor allem Ghana, Guinea-Bissau (das sich bereits den Ruf als erster »narco-state« Afrikas eingehandelt hat), Guinea, die Kapverden und der Senegal geraten. Doch ist das wahre Ausmaß des Drogenhandels auch in den anderen Ländern der Region nicht abzusehen.³¹ Die geographisch unübersichtliche und kaum kontrollierte Küste Westafrikas bietet Händlernetzwerken eine Unzahl von möglichen Routen und Umschlagplätzen. Hinweise auf Kokainhandelsaktivitäten gibt es für die meisten Staaten der Region, zuletzt gehäuft für Sierra Leone, Benin und Togo.³² Die Investitionen, die in jüngerer Zeit von Südamerikanern in einigen westafrikanischen Ländern getätigt wurden, wie etwa der Kauf von Immobilien und Fischfabriken, die vermutlich als Tarnfirmen dienen, lassen darauf schlie-

26 UNODC, *The Threat of Narco-Trafficking in the Americas*, Wien 2008, S. 1.

27 Deutscher Bundestag, *Nationale und internationale Maßnahmen für einen verbesserten Kampf gegen Drogenhandel und -anbau in Entwicklungsländern*, BT-Drucksache 16/8776, 9.4.2008, S. 2.

28 Vgl. »Guinea-Bissau: Assistance Not Sanctions Needed to Fight Drug Trade«, *IRIN News*, 7.10.2008, <www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=80800> (eingesehen am 30.3.2009).

29 UNODC, *The Threat of Narco-Trafficking in the Americas* [wie Fn. 26], S. 11–14.

30 UNODC, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, Wien, November 2008, S. 3–4.

31 Vgl. EUROPOL, *European Union Cocaine Situation Report 2007* [wie Fn. 11], S. 4; ICG, *Guinea-Bissau: In Need of a State*, Dakar/Brüssel, 2.7.2007 (Africa Report Nr. ° 142), S. 21.

32 Vgl. etwa: »Togo to Extradite Alleged Colombian Druglord to US«, *Associated Press*, 17.1.2009; »Benin: Screening out Morally Unfit Crime Fighters«, *IRIN News*, 29.10.2008, <www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=81183> (eingesehen am 30.3.2009); Markus M. Haefliger, »Die Venezolaner in Freetown. Ein Prozess in Sierra Leone zeigt, wie Kokain über Westafrika nach Europa gelangt«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22.3.2009.

ßen, dass derzeit nachhaltige Strukturen für eine Expansion des Kokainhandels geschaffen werden.³³

Die transatlantische Arbeitsteilung im Drogengeschäft

Die Arbeitsteilung zwischen Südamerikanern, Europäern und Afrikanern ist bislang nur in groben Zügen nachvollziehbar. Es sind jedoch nach Erkenntnissen internationaler Drogenkontrollinstitutionen zwei Prozeduren des Kokaintransfers zu unterscheiden: Bei der einen werden westafrikanische Mittelsmänner – wie früher die mexikanischen Helfer durch die kolumbianischen Kartelle – mit kleinen Mengen Kokain für ihre Dienstleistungen beim Transport, der Warenübergabe und Umladung entlohnt. Diese kleinen Mengen »Währungskokain« werden von Luftkurieren nach Europa geschmuggelt oder auch per Paketpost verschickt.³⁴ Die vier Hauptherkunftsländer der Kurier sind derzeit Guinea, Nigeria, Mali und Senegal. Mehr als die Hälfte ist nigerianischer Herkunft – auch auf den Flügen, die nicht aus Nigeria kamen. Nigerianische Netzwerke sind es häufig auch, die den Straßenverkauf in Europa kontrollieren; in Frankreich sind die Mehrzahl aller wegen Drogenhandelsdelikten festgenommenen Ausländer Nigerianer. In Deutschland sind Nigerianer im Kleinhandel seit rund fünfzehn Jahren aktiv. Gegenüber anderen ethnischen Gruppen zeichnen sie sich vor allem durch eine ausgeprägte Flexibilität und innerethnische Vernetzung aus. Die Luftkurier selbst sind oft keine Mitglieder von kriminellen Netzwerken, sondern werden von den Händlern als Transportmittel im eigentlichen Sinne benutzt und förmlich im Herkunfts- und Zielland »be- und entladen«.³⁵

³³ UNODC vermutet, dass der in allen westafrikanischen Transitländern in den letzten Jahren zu verzeichnende Anstieg ausländischer Direktinvestitionen wie der Rücküberweisungen mitunter auf finanzielle Aktivitäten der Kokainnetzwerke und auf Geldwäsche zurückzuführen sei, UNODC, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa* [wie Fn. 30], S. 47.

³⁴ Vgl. UNODC, *Narco-Trafficking in the Americas Narco-Trafficking in the Americas* [wie Fn. 26], S. 11–14; EUROPOL, *European Union Cocaine Situation Report 2007* [wie Fn. 11], S. 4.

³⁵ UNODC, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa* [wie Fn. 30], S. 10–14. Professionelle Netzwerke wenden oft den »shotgun approach« an, das heißt die Einbuchung einer Großzahl von Kurieren auf denselben Flug, da die beschränkten Kapazitäten der Sicherheitsbehörden an Flughäfen bekannt sind. Im Dezember 2006 nahmen die holländischen

Bei der zweiten einschlägigen Prozedur werden die eigentlichen Großlieferungen aus Südamerika auf See in Fischerboote umgeladen, in Westafrika zwischenlagert und mit unverdächtigeren Yachten, Frachtschiffen oder Fischerbooten nach Europa verbracht, vornehmlich nach Galizien und an die portugiesische Nordküste.³⁶ 69 Prozent der gesamten in Europa sichergestellten Kokainmenge sind im Jahr 2006 von spanischen und portugiesischen Behörden aufgespürt worden. Es sind Südamerikaner, die diesen transatlantischen Großhandel weitgehend kontrollieren; deshalb haben die Regierungen Brasiliens und Kolumbiens kürzlich Polizei- und Ermittlungseinheiten nach Westafrika gesandt, um die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsorgane zu verbessern.³⁷ Die beträchtliche Zunahme bei den Sicherstellungen durch die portugiesische Küstenwache scheint auf die Herausbildung einer lusophonen Handelsroute zu verweisen, die von Brasilien über Guinea-Bissau und die Kapverden nach Portugal verläuft.³⁸

Schließlich bietet auch der Containerverkehr von Südamerika nach Westafrika und wiederum von Westafrika nach Europa Chancen für den Kokainhandel. 2007 wurden im Rahmen einer einmonatigen Überprüfung des Frachtschiffsverkehrs zwischen Südamerika und Westafrika knapp fünfzig Container mit Holzladung gezählt. Zwischen zwei holzreichen Niedrigpreisregionen mag ein solcher Handel nicht nur Ermittlungsbehörden suspekt erscheinen – es liegt nahe, dass das Holz hier als billige Tarnladung für Kokain dient. Gleichzeitig werden monatlich mehrere tausend Container von Westafrika nach Nordwesteuropa verschifft, ein großer Teil davon als leer deklariert und daher kaum kontrolliert. Neben dem maritimen Handel setzen südamerikanische Drogenhändler für Transatlantikflüge umgerüstete Klein-

Behörden allein aus einem Flugzeug, das von Casablanca nach Amsterdam gekommen war, 32 Kokainkurier fest.

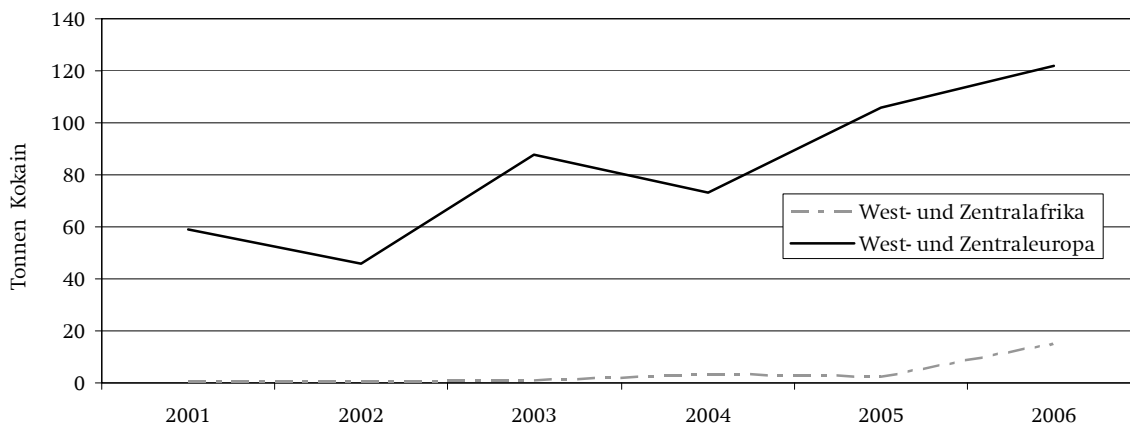
³⁶ Größere Frachtschiffe, Fischerboote und Yachten transportieren nach Einschätzungen von UNODC und INTERPOL Mengen von 0,5 bis 4 t, die vor der Küste umgeladen werden: So verlegen sich Fischer in Guinea-Bissau inzwischen in großer Zahl auf die Abholung von Kokainlieferungen auf See, siehe »Guinea-Bissau: Fishermen Turn to Trafficking As Fish Profits Drop«, *IRIN News*, 29.7.2008, <www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=79507> (eingesehen am 30.3.2009).

³⁷ Chris Kraul, »Anti-Narcotics Agencies Target West Africa Routes«, in: *Los Angeles Times*, 8.1.2009.

³⁸ Antonio Mazzitelli, »Transnational Organized Crime in West Africa: The Additional Challenge«, in: *International Affairs*, 83 (2007) 6, S. 1071–1090 (1075); EUROPOL, *European Union Cocaine Situation Report 2007* [wie Fn. 11], S. 4.

Graphik 2

Kokainsicherstellungen 2001–2006 in West- und Zentraleuropa und in West- und Zentralafrika (in t Kokain)



Quelle: UNODC, *World Drug Report 2008*, Wien 2008.

flugzeuge ein, die in Kolumbien, Brasilien, Venezuela oder Surinam starten und auf illegalen Pisten in Westafrika landen.³⁹ Doch ist der Punkt, an dem das Kokain westafrikanisches Territorium erreicht, häufig nicht nur Drehscheibe für die Umladung zum maritimen Weitertransport. Kleinere Mengen werden auch über das Hinterland in Nachbarstaaten geliefert, oft in solche, die Direktflüge nach Europa haben. Es wurden bereits Fälle bekannt, in denen die Droge über Land nach Marokko geschleust wurde, um von dort auf spanisches Territorium verbracht zu werden. So ist auch die malische Hauptstadt Bamako, obwohl rund 1000 Kilometer von der Küste entfernt, ein wichtiger Transitpunkt für Kokain.⁴⁰

Schwache Staatlichkeit als Pull-Faktor für Kokainhandel

Abgesehen von Nigeria und Ghana ist wohl kaum ein westafrikanischer Staat aus eigener Kraft in der Lage, kokainhandelnden Organisationen etwas entgegenzusetzen. Schon 100 Kilo reines Kokain, die die Küste des Hauptumschlagplatzes Guinea-Bissau erreichen, erzielen in Europa einen Straßenwert, der in etwa der gesamten internationalen Entwicklungshilfe an das

Land in einem Jahr entspricht. Mehrere hundert Kilo Kokain sollen wöchentlich nach Guinea-Bissau gelangen.⁴¹ Wenn nach Schätzungen von UNODC 450 Millionen US-Dollar im Jahr in den Händen von Zwischenhändlern in Westafrika verbleiben, so kommt diese Zahl in etwa der Summe aller ausländischen Direktinvestitionen in die vom Kokaingeschäft betroffenen Staaten Ghana, Guinea-Bissau, Guinea, Mali und Senegal im Jahr 2005 gleich.⁴² Bis auf drei rangieren alle in der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS organisierten Mitglieder auf der UN-Liste der am geringsten entwickelten Staaten. Auch die fünf am geringsten entwickelten Staaten der Welt befinden sich in Westafrika.⁴³

Die »schwachen« bis »versagenden« Staaten Westafrikas können staatliche Steuerungsfunktionen in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit in nur sehr geringem Maße erfüllen.⁴⁴ Die für die Abschreckung des organisierten Verbrechens notwendige Ausübung des staatlichen

³⁹ Vgl. Mazzitelli, »Transnational Organized Crime« [wie Fn. 38], S. 1075, 1087. Auf dem Bissagos-Archipel vor Bissau wurde 2005 eine solche Landebahn entdeckt. Die Kleinflugzeuge fliegen für gewöhnlich mit Kokainladungen im Umfang einer halben Tonne.

⁴⁰ Vgl. UNODC, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa* [wie Fn. 30], S. 16/17.

⁴¹ ICG, *Guinea-Bissau: In Need of a State* [wie Fn. 31], S. 21.

⁴² Vgl. dazu die Daten der World Bank, *Country Data Profiles*, zugänglich über < <http://web.worldbank.org> (eingesehen am 23.10.2008).

⁴³ Vgl. United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States (UN-OHRLS), *Country Profiles*, <www.unohrrls.org/en/ldc/related/62/> (eingesehen am 11.2.2009).

⁴⁴ Vgl. Ulrich Schneckener, »States at Risk – zur Analyse fragiler Staatlichkeit«, in: ders. (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Studie 43/04), S. 12–20.

Gewaltmonopols und die staatliche Gebietskontrolle sind in Westafrika defizitär. Als plastisches Beispiel für die Folgen eines solchen Staatsversagens wird gerne darauf verwiesen, dass Guinea-Bissau gegenwärtig über kein Gefängnis verfügt. Kokainhandelnde Netzwerke finden in Westafrika ideale Bedingungen vor, denn die als Transitraum genutzte Region ist wie schon der Erzeugerraum von Staaten mit schwacher Staatlichkeit geprägt, was die Ansiedlung transnationaler Schwarzmärkte und eine weitgehend ungestörte illegale Wertschöpfung ermöglicht. Weil der Kontrolldruck auf den direkten Routen stetig gewachsen ist, bietet Westafrika für das Kokaingeschäft komparative Kostenvorteile gegenüber besser überwachten Transiträumen. Die Folgen sind ein explosionsartiger Anstieg der Aktivitäten des organisierten Verbrechens in dieser Region. Der Drogenkonsum vor Ort wird durch das Angebot an Suchtstoffen und die Streuung von »Währungskokain« oft erst geschaffen, wie etwa in Zentralamerika und Brasilien – aber auch bereits in Guinea-Bissau;⁴⁵ darüber hinaus geht mit dem Drogenumschlag die Ausbreitung einer Reihe anderer negativer Phänomene einher wie Korruption, Gewaltkriminalität, Geldwäsche und Kleinwaffenhandel. Dies zeigt sich derzeit am deutlichsten in Mexiko, wo der Konflikt mit und unter den Drogenkartellen im vergangenen Jahr offiziellen Zahlen zufolge über 6000 Tote forderte.⁴⁶ Gewalt ersetzt im Drogengeschäft die im Bereich legaler kommerzieller Austauschbeziehungen verbindliche Handelsgesetzgebung. Schätzungen zufolge sind über 80 Prozent der Gewalttaten in Drogenwirtschaften nicht auf Rauschzustände oder Beschaffungskriminalität zurückzuführen, sondern auf monetäre oder Machtkonflikte zwischen kriminellen Akteuren.⁴⁷

Der geringe Kontroll- und Ermittlungsdruck, den die defizitär funktionierenden Sicherheitsbehörden und rechtstaatlichen Institutionen in Westafrika ausüben, kann häufig durch bereits moderate Korruption neutralisiert werden. Aus einigen westafrika-

nischen Staaten, insbesondere wiederum Guinea-Bissau, gibt es Berichte über die Korrumpierung von Kabinettsmitgliedern und hoher Militärs mit Drogen-geld.⁴⁸ Die Ansiedlung grenzüberschreitender Schwarzmärkte verschlimmert die Entwicklungsprobleme in der Region und verstärkt den Anreiz innerhalb der Gesellschaften, illegalen Tätigkeiten nachzugehen.⁴⁹ Grund zur Besorgnis liefert überdies die ungewisse Verwendung der hohen Gewinne aus dem Kokainhandel. UNODC und europäische Sicherheitsbehörden fürchten, dass sich in Westafrika Verbindungen zwischen Kokainhändlern auf der einen und Rebellen oder einzelnen politischen Gruppierungen auf der anderen Seite entwickeln und Letztere sich über die Partizipation am Kokaingeschäft massive Einkünfte beschaffen könnten. Bei den Putschversuchen und Putschen im August 2008 in Guinea-Bissau und im Dezember 2008 in Guinea gab es Anzeichen für eine Nutzung von Drogengeldern. Mit Hilfe dieser Zuflüsse könnten weitere Umsturzversuche finanziert, willfährige Politiker gestützt oder Konflikte verlängert werden.⁵⁰ Entlang des Sahel-Bandes, eines Raums bestenfalls beschränkter, wenn nicht abwesender Staatlichkeit, sieht man mit großer Sorge einem möglichen Zusammenwirken der Tuareg, der maghrebischen al-Qaida und Drogenhändlern entgegen. Im Falle einer Umleitung des Kokainhandels nach Libyen und Ägypten über gut etablierte Cannabisrouten könnten terroristische Gruppierungen lukrative Beteiligungen erwarten, wie die US-Regierung befürchtet.⁵¹

45 Vgl. »Guinea Bissau: Cocaine to Europe Produces Addicts Locally«, *IRIN News*, 3.3.2008, <www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=77084> (eingesehen am 30.3.2009).

46 Edward Schumacher-Matos, »In Mexico, Faltering, not Failed«, in: *Washington Post*, 21.2.2009; Tim Rutten, »The War We Gave Mexico«, in: *The Los Angeles Times*, 28.2.2009.

47 Jonathan P. Caulkins/Peter Reuter, »What Price Data Tell Us about Drug Markets«, in: *Journal of Drug Issues*, 28 (1998) 3, S. 593–612 (605); Jonathan P. Caulkins u.a., »How Goes the War on Drugs?«, Washington, D.C.: RAND Corporation, 2005 (RAND Drug Policy Research Center Occasional Paper), S. 10.

48 Vgl. ICG, *Guinea-Bissau: In Need of a State* [wie Fn. 31], S. 22.

49 Vgl. Schneckener, »States at Risk« [wie Fn. 44], S. 7.

50 Auch die Ermordung des Generalstabschefs Batiste Tagmé und des amtierenden Präsidenten Nino Vieira in Guinea-Bissau im März 2009 wird im Zusammenhang mit dem Kokainhandel gesehen, vgl. »El »Narco« se instala en Guinea-Bissau« [Der Drogenhandel siedelt sich in Guinea-Bissau an], in: *El País*, 22.3.2009.

51 Vgl. »West Africa is Crime, Terrorism »Black Hole« – UN Expert«, *Reuters*, 13.1.2008; U.S. Department of State, *INCSR 2008* [wie Fn. 12], S. 17.

Steigender Kokainkonsum in Europa und Instrumente der Bekämpfung: Angebotskontrolle vs. Nachfragereduzierung

Steigender Kokainkonsum in Europa

Die erste gemeinsame Antidrogenstrategie, die die EU für die Jahre 2000–2004 erarbeitete, nannte als Hauptziel die »erhebliche Verringerung« des Konsums und der Verfügbarkeit von Drogen in Europa.⁵² Dies wurde nicht erreicht. Der Verbrauch illegaler Drogen stieg in nahezu allen Sparten an, einschließlich Kokain.⁵³ Zwölf Millionen Europäer haben in ihrem Leben schon einmal Kokain konsumiert, allein 2007, so wird kalkuliert, dreieinhalb Millionen Jugendliche und junge Erwachsene.⁵⁴ Insgesamt konsumieren derzeit pro Jahr etwa viereinhalb Millionen Europäer Kokain. Schätzungen zufolge werden pro Jahr rund 250 Tonnen Kokain von Lateinamerika nach Europa geschmuggelt. Während der Kokaingebrauch unter erwachsenen US-Amerikanern heute um rund 50 Prozent weniger verbreitet ist als vor zwanzig Jahren, steigt der Konsum in Europa seit Mitte der 1990er Jahre konstant an.⁵⁵ Die USA mit einem derzeitigen jährlichen Importvolumen von mutmaßlich 450 Tonnen bleiben derweil noch der größte Markt für Kokain. Während jedoch die Sicherstellungen in den USA seit 1990 rückläufig sind, nehmen sie in Europa und in Westafrika kräftig zu, ein sicheres Zeichen für die erhöhten Kokainvolumina, die nach Europa transferiert werden. Der Zuwachs in Europa ist jedoch nicht gleich verteilt. In England hat sich der Konsum in den letzten Jahren vervierfacht, in

Spanien, Italien und Frankreich verdoppelt bis verdreifacht. In England leben 26 Prozent aller europäischen Kokainkonsumenten, dicht gefolgt von Spanien mit 24 Prozent und Italien mit 22 Prozent. In Deutschland, mit etwas weniger als 10 Prozent der europäischen Kokainkonsumenten, stieg der Verbrauch 2008 um 4 Prozent.⁵⁶ Auf EU-Ebene wurde bei den Straftaten in Verbindung mit Kokain von 2000 bis 2005 eine Erhöhung um 62 Prozent verzeichnet. In Deutschland war ihre Zahl relativ stabil und lag 2007 bei 18754 Straftaten.

Angebotskontrolle: Steuerung des Preises

Innerhalb der internationalen Drogenbekämpfungspolitik stehen sich zwei strategische Paradigmen gegenüber – auf der einen Seite die Eindämmung des Drogenangebots, auf der anderen die der Drogennachfrage. Instrumente der Angebotsreduzierung können an allen Punkten der Wertschöpfungskette, vom Anbau des Primärprodukts Kokablatt bis zum Verkauf an den Endverbraucher, ansetzen. Sie umfassen

- ▶ die Kontrolle von chemischen Grundstoffen;⁵⁷
- ▶ die Zerstörung von Anbaukulturen;
- ▶ Maßnahmen der alternativen Entwicklung (AE);
- ▶ Überwachungsmaßnahmen auf den Transitrouten und an Grenzen;
- ▶ Strafverfolgungsmaßnahmen in den Erzeuger-, Transit und Konsumräumen.

⁵² Vgl. Rat der Europäischen Union, *EU-Drogenstrategie 2000–2004*, Brüssel, 1.12.1999, 12555/3/99 CORDROGUE 64, § 3, S. 4, <www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_2006_DE_cordrogue64de.pdf> (eingesehen am 30.3.2009).

⁵³ Vgl. Georges Estievenart, »La Estrategia Antidrogas de la Unión Europea y América Latina« [Die Antidrogenstrategie der EU und Lateinamerikas], in: Álvaro Camacho Guizado (Hg.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina* [Drogenhandel: Europa, Lateinamerika, USA], Bogotá: Universidad de los Andes, 2006, S. 13–39 (14–22).

⁵⁴ Der Begriff »Jugendliche und junge Erwachsene« umfasst das Alterssegment der 15- bis 34-Jährigen.

⁵⁵ Es wird vermutet, dass der nachlassende Kokainkonsum in den USA bei gleichzeitig gesunkenen Preisen auf Aufklärungskampagnen und sich wandelnde Konsummoden zurückzuführen ist, vgl. Peter Reuter, »The Limits of Supply Side Control«, in: *The Milken Institute Review*, 1 (2001), S. 14–23 (18).

⁵⁶ Vgl. BKA, *Rauschgift: Jahreskurzlage 2008* [wie Fn. 11], S. 4. Flusswasseruntersuchungen in deutschen Städten, die das Institut für Biomedizinische und Pharmazeutische Forschung (IBMP) im Jahr 2005 im Auftrag des SPIEGEL vorgenommen hat, deuten jedoch darauf hin, dass in Deutschland weit mehr Kokain konsumiert wird als auf der Basis von Umfragen bisher angenommen, siehe »Deutsche koksen ungeahnte Mengen«, in: *Spiegel Online*, 9.11.2005, <www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,383687,00.html> (eingesehen am 30.3.2009).

⁵⁷ Mit dem Begriff chemische Grundstoffe (*chemical precursors*) werden Substanzen bezeichnet, die für die Umwandlung des organischen Ausgangsprodukts (Koka, Schlafmohn) in Drogen benötigt werden.

Die Elastizität der Drogennachfrage

Die Instrumente der Angebotskontrolle setzen am Preis als Hebel zur Beschränkung des Drogenkonsums an. Ihr Einsatz fußt auf der Annahme, dass durch Strafverfolgung, die Zerstörung von Primärmaterial, die Sicherstellung von chemischen Grundstoffen und von Kokain oder Kokainvorläuferprodukten (Kokablätter, Kokapaste, Kokainbase) eine Verteuerung der Ware stattfindet, die zu einer Preiserhöhung des Endprodukts und damit zu einem Rückgang der Nachfrage führt. Damit diese tatsächlich über den Preis gesteuert werden kann, müssen die Konsumenten auf Preisveränderungen reagieren und diese durch ein bestimmtes Verhalten sanktionieren, das heißt bei steigenden Preisen auf den Konsum verzichten oder bei sinkenden Preisen den Konsum erhöhen. Volkswirtschaftlich bezeichnet man diesen Mechanismus als Preiselastizität der Nachfrage. Während frühere Untersuchungen unterstellten, dass Suchtstoffe eine wenn überhaupt nur sehr geringe Nachfrageelastizität aufweisen, das heißt Preissteigerungen durch den Konsumenten mitgetragen würden, gehen heute die meisten Experten davon aus, dass die Preiselastizität der Drogennachfrage relativ hoch ist.⁵⁸ Für Kokain wird für gewöhnlich eine Nachfrageelastizität von -0,5 bis -1 zugrunde gelegt, mit anderen Worten, es wird davon ausgegangen, dass eine Preissteigerung der Droge um 10 Prozent zu einem Rückgang der Nachfrage um 5 bis 10 Prozent führt.⁵⁹ Die alternative Reaktion, dass ein verteuerter Suchtstoff durch den Konsumenten durch einen anderen, billigeren ersetzt wird, ist empirisch nur schwer nachzuweisen.⁶⁰ Auf-

grund des unter Drogenkonsumenten verbreiteten Polydrogengebrauchs, das heißt des gleichzeitigen und gehäuftten Konsums mehrerer Drogenarten, ist es nicht klar, ob harte Drogen Substitutions- oder Komplementärgüter sind.⁶¹ Ohne Gewissheit darüber dürfen jedoch die im Folgenden am Beispiel Kokainhandel dargestellten Kontrollmaßnahmen nicht auf eine Drogenart beschränkt werden, sondern müssen im Rahmen einer integralen Drogenkontrollpolitik für alle Suchtstoffe Anwendung finden, um das Preisniveau für vergleichbare Suchtmittel gleichmäßig hoch zu halten.

Der hohe Preis für Drogen ist zum einen auf den Strafverfolgungsdruck und andere Risiken zurückzuführen, die die in den Drogenhandel involvierten Personen eingehen, etwa das, Opfer einer Gewalttat zu werden. Zum anderen sind es Materialverluste durch Sicherstellungen und verstärkte Kontrollen, die diesen Preis hoch halten und weiter hochtreiben können. Kokain wie Heroin sind billig herzustellende Agrarprodukte. Unter Bedingungen der Legalität könnte der Portionspreis in etwa dem einer Aspirin-tablette entsprechen.⁶² Die Illegalität der Ware und die damit einhergehenden Verknappungseffekte bedingen – und darin unterscheiden sich Drogen nicht von anderen illegalen Gütern – ihre immense Verteuerung.⁶³ Gleichzeitig liegt hierin das Hauptargument der Gegner einer Legalisierung von Drogen, wie sie immer wieder gefordert wird.⁶⁴ In der Tat wäre unter der Annahme einer elastischen Nachfrage zu erwarten, dass der Konsum von Drogen, die mit einem um die Illegalitäts-

tion zwischen Alkoholpreisen und Kokainkonsum hergestellt werden (siehe S. 60).

⁵⁸ Die Aufsätze von William Rhodes u.a., *Illicit Drugs: Price Elasticity of Demand and Supply, Final Report*, Cambridge, Mass.: Abt Associates Inc., 2000, S. 12–14, und Caulkins/Reuter, »What Price Data Tell Us about Drug Markets« [wie Fn. 47], S. 604, enthalten jeweils einen Überblick über die Literatur zur Preiselastizität der Drogennachfrage; vgl. ebenso Charles F. Manski/John V. Pepper/Yonette Thomas, *Assessment of Two Cost-Effectiveness Studies on Cocaine Control Policy*, Washington, D.C.: Committee on Data and Research for Policy on Illegal Drugs, National Research Council, 1999, S. 25–26.

⁵⁹ Vgl. Manski/Pepper/Thomas, *Assessment of Two Cost-Effectiveness Studies* [wie Fn. 58], S. 26.

⁶⁰ Die sogenannte Kreuzpreiselastizität; zur Forschungsproblematik siehe Jonathan P. Caulkins, *Response to NRC Assessment of RAND's Controlling Cocaine Study*, Washington, D.C.: RAND Corporation, 2000, S. 12. Eine der seltenen empirischen Analysen hierzu liefern Rhodes u.a., *Illicit Drugs: Price Elasticity* [wie Fn. 58]. Diese Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass es nur eine sehr geringe Kreuzpreiselastizität zwischen Kokain und vergleichbaren Drogen gibt. Jedoch konnte eine Korrela-

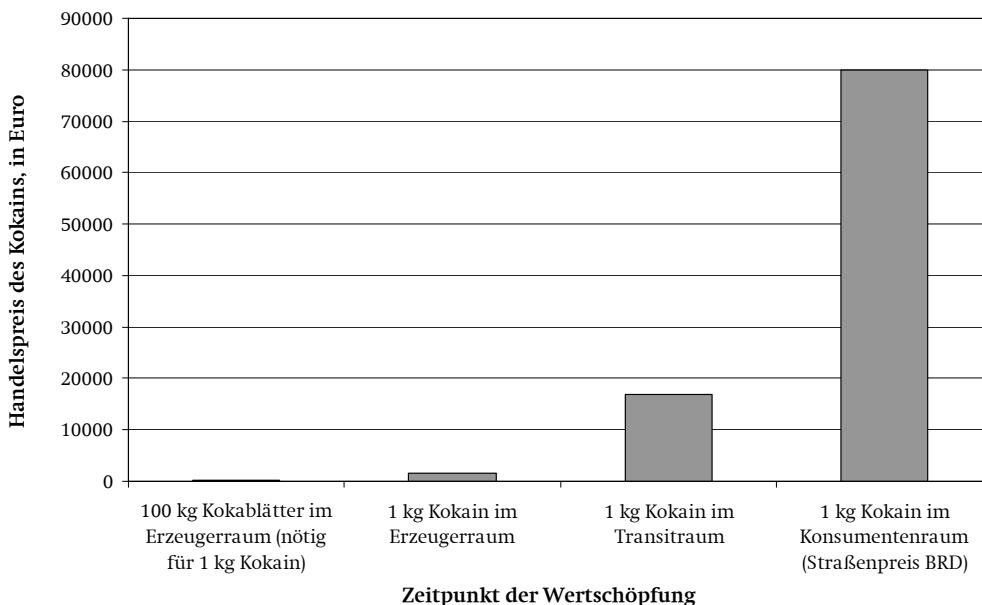
⁶¹ Vgl. Caulkins, *Response to NRC Assessment* [wie Fn. 60], S. 11–12.

⁶² Vgl. Rhodes u.a., *Illicit Drugs. Price Elasticity* [wie Fn. 58], S. 15–20; C. Peter Rydell/Susan S. Everingham, *Controlling Cocaine. Supply Versus Demand Programs*, Washington, D.C.: RAND Corporation, 1994, S. 10–11.

⁶³ Vgl. John M. Walsh (Washington Office on Latin America [WOLA]), *U.S. Drug Policy: At What Cost? Moving beyond the Self-Defeating Supply-Control Fixation*, Statement to the Joint Economic Committee of the U.S. Congress, Washington, D.C.: 19.6.2008, S. 6, <http://jec.senate.gov/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=745af217-b72f-4b0e-b596-30d171d03cbb> (eingesehen am 31.3.2009); Peter Reuter, »Sobre la Coherencia de la Política de EE.UU. hacia Colombia« [Über die Kohärenz der US-Politik gegenüber Kolumbien], in: Camacho (Hg.), *Narcotráfico* [wie Fn. 53], S. 77–106 (96); Rydell/Everingham, *Controlling Cocaine* [wie Fn. 62], S. 9–14.

⁶⁴ Vgl. zuletzt: »How to Stop the Drug Wars«, in: *The Economist*, 5.3.2009.

Graphik 3
Wertschöpfung des Kokainhandels



kosten bereinigten und damit äußerst geringen Preis verkauft würden, rapide anstiege.⁶⁵

Der Drogenkonsum folgt also einer preispolitischen Logik, die sich die Instrumente der Angebotskontrolle zunutze machen wollen. Ob eine Intervention in der Handelskette unter preispolitischen Gesichtspunkten jedoch effizient ist, das heißt, ob sie sich auf den Endpreis der Droge tatsächlich auswirkt, hängt davon ab, welchen Wert das Material hat, das durch Strafverfolgungsrisiken »besteuert« beziehungsweise dem Markt direkt durch Sicherstellungen entzogen wird. Das folgende Rechenbeispiel verdeutlicht dies.

Ein Rechenbeispiel

Für die Menge Kokablätter, die für die Herstellung eines Kilogramms Kokain benötigt werden, erhält ein Kleinbauer im Andenraum umgerechnet rund 250 Euro.⁶⁶ Das Kilo Kokain ist dem Zwischenhändler

im Erzeugerraum etwa 1200 Euro wert. Wenn dasselbe Kilo im Transit erneut gehandelt wird, dann besitzt es bereits einen Großhandelswert von zwischen 12 000 und 15 000 Euro.⁶⁷ Ein Kilo Kokain, mit Streckungsmitteln versehen, wird jedoch in Deutschland für moderat geschätzte 80 000 Euro auf der Straße verkauft. Graphik 3 veranschaulicht diese Vervielfachung des Werts.

Die grob geschätzten Marktpreise pro Handelsstadium zeigen, dass Veränderungen des Preises für das Kokablatt im Erzeugerraum keine sichtbare Auswirkung auf den Endpreis haben werden.⁶⁸ Der Wert

zwischen 2,5 und 3,8 US-Dollar respektive. In Kolumbien, wo nahezu ausschließlich Paste gehandelt wird, käme nach Berechnungen des UNODC ein ähnlicher Blattpreis wie in Peru zustande. Für das Rechenbeispiel wurde ein Mittelwert von 3 US-Dollar/kg (gerundet: 2,50 Euro) zugrunde gelegt.

⁶⁷ Vgl. Francisco Thoumi, »The Numbers Game. Let's All Guess the Size of the Illegal Drug Industry«, in: *Journal of Drug Issues*, 35 (2005) 1, S. 185–200 (190).

⁶⁸ Unter der Annahme einer additiven Preisbildung, also der Weitergabe von Kostensteigerungen innerhalb der Wertschöpfungskette der Drogenproduktion. In der Fachliteratur wird überwiegend davon ausgegangen, dass sich der Drogenpreis additiv bildet, wenngleich der naturgemäß intransparente Charakter dieser Preisbildung sichere Aussagen hierzu nicht zulässt. Die Hypothese einer multiplikativen Preisbildung, das heißt, dass relative Verteuerungen in einer frühen Stufe des Wertschöpfungsprozesses auf spätere Stufen zu einer Multiplikation des Wertes führen, scheint einem empirischen Befund zu entsprechen.

⁶⁵ Auf der anderen Seite erwarten Befürworter von einer Legalisierung eine Auflösung der zum Drogenhandel gehörenden Gewaltökonomien. Dies wäre jedoch nur der Fall, wenn eine Legalisierung weltweit und simultan in Kraft träte. Derzeit ließen sich dafür jedoch realistischerweise nur einige wenige OECD-Staaten gewinnen.

⁶⁶ Vgl. UNODC, *World Drug Report 2008* [wie Fn. 1], S. 68. Der Preis für ein Kilo Kokablatt betrug 2007 in Peru und Bolivien

des Rohstoffs Kokablatt ist zu gering und macht nur einen verschwindend kleinen Teil des Handels- und Endpreises aus. Einmal angenommen, der Preis der für ein Kilogramm reines Kokain notwendigen Menge Blätter würde sich verzehnfachen und statt rund 250 Euro plötzlich 2500 Euro betragen,⁶⁹ so würde sich diese Verteuerung pro reines Gramm im Straßenverkauf, vorausgesetzt, sie wird weitergegeben, nur mit rund 2,50 Euro auf den Endpreis auswirken. Da deutsches Kokain im letzten Berichtsjahr 2006 nur eine durchschnittliche Reinheit von etwa 25 Prozent aufwies, würde die Verzehnfachung des Preises für das Kokablatt den deutschen Konsumenten rein rechnerisch nur 0,60 Euro pro Gramm mehr kosten.⁷⁰ Bei einem durchschnittlichen Preis von 60 Euro pro Gramm dürfte dies jedoch keinen Konsumenten bewegen, vom Kauf abzulassen, noch überhaupt eine tatsächliche Preisänderung herbeiführen.

Problemverlagerung statt Problemlösung

Bemühungen der Angebotskontrolle laufen immer Gefahr, durch sogenannte Luftballoneffekte zunichte gemacht zu werden: Wenn man einen Luftballon zusammendrückt, verschiebt sich die verdrängte Luft an eine andere Stelle innerhalb des Ballons. Das simple Bild illustriert das Dilemma, dass ein Problem nur verlagert und nicht beseitigt wird. Solche Verlagerungseffekte treten häufig als Folge von Anbauzerstörung, alternativer Entwicklung – wenn Kokaanbauflächen durch legale Pflanzungen ersetzt werden sollen – und verschärfter Überwachung der Transitwege auf. Ein stärkerer Strafverfolgungsdruck in einem Gebiet oder auf einer Route führt nur kurzfristig zu einer Reduzierung des Angebots, zu Preissteigerungen und höheren Streckungsraten. Wenn Ausweichräume mit begrenzter staatlicher oder inter-

rischen Abgleich nicht standzuhalten. Gemischte Modelle einer additiv-multiplikativen Preisbildung werden gerne von Vertretern der Anbauzerstörung verwendet, vgl. zur Debatte: Manski/Pepper/Thomas, *Assessment of Two Cost-Effectiveness Studies* [wie Fn. 58], S. 22–23. Mit einem gemischten Modell Rhodes u.a., *Illicit Drugs. Price Elasticity* [wie Fn. 58], S. 14–17. Rydell/Everingham, *Controlling Cocaine* [wie Fn. 62], S. 13–15, und Caulkins, *Response to NRC Assessment* [wie Fn. 60], S. 10, arbeiten mit additiven Modellen.

⁶⁹ Das Rechenbeispiel ist angelehnt an Reuter, »Supply Side Control« [wie Fn. 55], S. 19.

⁷⁰ Vgl. EMCDDA, *Statistical Bulletin 2008, Table PPP-7 Purity of Cocaine Products at Retail Level*, <www.emcdda.europa.eu/stats08/ppptab7a> (eingesehen am 31.3.2009).

nationaler Kontrolle zur Verfügung stehen, tritt der beschriebene Balloneffekt auf. Dies gilt für den Anbau ebenso wie für den Transport. Wenn ein Produkt illegal ist, so verfügen Räume begrenzter Staatlichkeit für die Händler illegaler Güter über komparative Kostenvorteile.⁷¹ Viele andere Staaten verfügen über die klimatischen Bedingungen und Böden, um Koka oder Schlafmohn anzubauen.⁷² Auch liegen andere Staaten geographisch ebenfalls ideal, um als Transitraum für Drogenhandel zu dienen. Trotzdem sind es nur vier Staaten (Afghanistan, Bolivien, Kolumbien, Peru), die über 90 Prozent des weltweiten Koka und Schlafmohn anbauen, und vergleichsweise wenig Staaten, die massive Drogenhandelsströme anziehen. Ziel der internationalen Drogenbekämpfungsinstanzen muss es sein, die Kosten für die illegale Wertschöpfung auch in diesen Gebieten zu erhöhen.

Nachfragereduzierung: Steuerung des Konsums

Die Produzentenländer unterstreichen in multilateralen Foren der Drogenkontrolle immer die Mitverantwortung der Konsumentenländer bei der Bekämpfung des Drogenproblems. Ohne Nachfrage gäbe es kein Angebot, so der wiederkehrende Vorwurf. Im Gegensatz zur Angebotskontrolle zielen Strategien der Nachfragereduzierung nicht auf den Preis der illegalen Droge, sondern direkt auf die Steuerung des Konsums. Diese insbesondere in der EU erprobten Mittel setzen auf Prävention, Therapie und Schadensreduzierung. Die Konsumenten sollen je nach Stadium ihrer Sucht präventiv vom Konsum abgehalten, reaktiv von ihrer Abhängigkeit befreit und allgemein der Schaden, den der Konsum für die Person und die Gesellschaft verursacht, verringert werden. Die letztgenannten Bemühungen richten sich bei schon vorhandener Abhängigkeit etwa darauf, eine Verbreitung des HI-Virus und Hepatitis zu verhindern. Typische, auch in der Bundesrepublik erfolgreich erprobte Instrumente der Nachfragereduzierung sind Aufklärungskampagnen, die Einrichtung von Fixerstuben und Beratungsstellen, die Möglichkeit des Spritzentauschs und die breite Palette der therapeutischen Behand-

⁷¹ Vgl. Thoumi, »The Numbers Game« [wie Fn. 67], S. 191–196.

⁷² Vgl. ders., »Las Políticas contra las Drogas, Reformas y Relaciones Colombo-Américas« [Antidrogenpolitik, Reformen und die kolumbisch-amerikanischen Beziehungen], in: Camacho (Hg.), *Narcotráfico* [wie Fn. 53], S. 163–184 (167).

lungsansätze.⁷³ Gleichzeitig geht von der Kriminalisierung des Drogenkonsums, also von der drohenden oder bereits erfolgten Strafverfolgung und der damit verbundenen gesellschaftlichen Stigmatisierung eine Abschreckungswirkung aus. Auch die Bestrafung von Konsumenten und meist selbst konsumierenden Kleindealern mit Freiheitsentzug, die für gewöhnlich als Teil der Angebotskontrolle aufgefasst wird, entwickelt ihre Wirksamkeit über einen nachfragepolitischen Mechanismus, denn die Beschaffung und der Konsum von Drogen sind im Strafvollzug erschwert, wodurch dem Markt Konsumenten entzogen werden.⁷⁴

Da Fragen der internationalen Drogenkontrolle sowohl innen- als auch außenpolitische Aspekte besitzen, haben Regierungen oft Schwierigkeiten, einen Ausgleich zwischen Angebots- und Nachfragekontrolle herzustellen. Aktionen, die die Nachfrageseite betreffen, sind jedoch innenpolitisch häufig umstritten, da sie den Drogenkonsum eher verwalten als repressiv unterbinden. Unterdessen wird die Forderung nach einem »balanced approach« in der Drogenkontrolle gebetsmühlenartig in allen multilateralen Konventionen und Deklarationen der Drogenbekämpfung wiederholt. Damit ist gemeint, dass Konsumenten- und Produzentenländer gemeinsam in die Pflicht genommen werden sollen. Der EU-Rat hat in der EU-Drogenstrategie 2005–2012 den Grundsatz der »gemeinsamen Verantwortung«⁷⁵ als Fundament der EU-Drogenpolitik bestätigt. Auch Bundestag und Bundesregierung unterstützen diesen Ansatz.⁷⁶

Mittlerweile haben auch die Erzeuger- und Transitstaaten erkannt, dass sie zu Maßnahmen der Nachfragebeschränkung greifen müssen, um auf den dort steigenden Konsum zu reagieren. Die deutsche Entwicklungspolitik hat sich darauf eingestellt und bietet Partnerländern inzwischen Produkte zur Nachfrage- und Schadensbegrenzung an.⁷⁷ Statistische Analysen

des US-Markts zeigen derweil, dass Instrumente der Nachfragereduzierung den Drogenkonsum kosteneffizienter eindämmen als solche der Angebotskontrolle.⁷⁸ Gleichwohl stehen Letztere nach wie vor im Zentrum der Drogenbekämpfungsbemühungen vieler Regierungen, und auch die CND sieht in ihnen, folgt man der politischen Deklaration und dem Aktionsplan vom März 2009, weiterhin einen Grundpfeiler der internationalen Drogenkontrollpolitik, während sich die Europäer, allen voran die Bundesregierung, mit ihrer Forderung nach einer stärker nachfrageorientierten und gesundheitsbasierten Ausrichtung der multilateralen Drogenkontrolle nicht durchsetzen konnten.⁷⁹ Die US-Delegation blockierte bis zuletzt Textverhandlungen zur Schadensreduzierung.⁸⁰

⁷³ Vgl. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, *Drogen- und Suchtbericht*, Mai 2008, (S. 84–92, S. 99–112).

⁷⁴ Vgl. Rydell/Everingham, *Controlling Cocaine* [wie Fn. 62], S. 6–9; Reuter, »The Limits of Supply Side Control« [wie Fn. 55], S. 22.

⁷⁵ Vgl. Rat der Europäischen Union, *EU-Drogenstrategie (2005–2012)*, 22.11.2004, 15074/04 CORDROGUE 77, § 29, S. 17, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st15/st15074.de04.pdf>>; EMCDDA, *Monitoring the Supply* [wie Fn. 16], S. 16.

⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, *Nationale und internationale Maßnahmen* [wie Fn. 27], S. 2.

⁷⁷ Vgl. BMZ/GTZ, *Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle. Politik, Strategien, Erfahrungen und intersektorale Lösungsansätze*, Bonn/ Eschborn 2004, S. 18–21. Angeboten werde Instrumente und Beratung zu Prävention, Therapie und Schadensreduzierung.

⁷⁸ Vgl. Rydell/Everingham, *Controlling Cocaine* [wie Fn. 62], S. xiv–xvi, S. 9–14; Rosalie Liccardo Pacula (RAND Corporation), *What Research Tells Us about the Reasonableness of the Current Priorities of National Drug Control. Testimony Presented before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Domestic Policy on March 12, 2008*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008, <www.rand.org/pubs/testimonies/2008/RAND_CT302.pdf> (eingesehen am 31.3.2009).

⁷⁹ Vgl. Commission on Narcotic Drugs (CND), 52nd Session, 11.–20.3.2009, *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*, Wien, 20.3.2009. Vgl. auch die von den drei Ex-Präsidenten Brasiliens, Kolumbiens und Mexikos – Fernando Cardoso, César Gaviria und Ernesto Zedillo – erhobene Forderung nach einem Paradigmenwechsel in der internationalen Drogenkontrolle hin zur Schadensreduzierung, Aufklärung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, »The War on Drug Is a Failure« [Kurzfassung], in: *Wall Street Journal*, 23.2.2009, <<http://online.wsj.com/article/SB123535114271444981.html>>.

⁸⁰ Aufgrund der Ablehnung der USA taucht der Begriff der »harm reduction« nicht in der Abschlussdeklaration auf, sondern nur der Euphemismus »related supportive services«, siehe »UN/US: Time Lag in Vienna?«, in: *New York Times*, 30.1.2009; »Umdenken in der globalen Drogenpolitik? Abschluss der UN-Drogenkonferenz in Wien – die USA in der Kritik«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.3.2009.

Handlungsoptionen I: Internationale Angebotskontrolle im Erzeugerraum

Wie kann internationale Angebotskontrollpolitik trotzdem effizient gestaltet und ein geeigneter konzeptioneller Gegenpart zu Strategien der internen Nachfragereduzierung werden? Welche Möglichkeiten eröffnen sich für die EU und ihre Mitgliedstaaten, das Kokainangebot – und damit den Endpreis und den Konsum innerhalb der Union – wirksam zu steuern? Im Folgenden werden die drei zentralen Instrumente der Angebotskontrolle im Erzeugerraum auf ihre preispolitische Effizienz und Funktionsweise hin untersucht: Anbauzerstörung, alternative Entwicklung und Grundstoffkontrolle.

Option 1: Anbauzerstörung

Luftbesprühung und manuelle Anbauzerstörung im Andenraum

US-Regierungen sehen in Anbauzerstörungskampagnen seit drei Jahrzehnten das bevorzugte Mittel der internationalen Drogenbekämpfungspolitik. Die großflächigen und leicht auszumachenden Pflanzungen sind nach Auffassung des U.S. State Department das verletzlichste Glied in der Wertschöpfungskette der Drogenwirtschaft.⁸¹ Seit den achtziger Jahren unterstützen amerikanische Regierungen deshalb Anbauzerstörungsprogramme in Lateinamerika oder führen sie selbst durch. Die USA haben derweil immer wieder eine verstärkte Mitwirkung der EU bei diesen Kampagnen angemahnt und reagierten in der Vergangenheit oft verärgert auf die Zurückhaltung der Europäer bei diesem Thema.⁸² Die Europäische Union und Deutschland haben ein ambivalentes Verhältnis zu Zerstörungsmaßnahmen. Die EU-Drogenstrategie hält sich eine entsprechende Option in Verbindung mit Programmen der alternativen Entwicklung (AE) offen, während die in Lissabon ansässige Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addic-

tion, EMCDDA) den Nutzen dieser Strategie bezweifelt.⁸³ Bundesregierung und Bundestag erachten das Mittel der Anbauflächenvernichtung in Verbindung mit AE-Maßnahmen für unter Umständen sinnvoll. In der Praxis hat sich die Bundesregierung bisher jedoch noch nie an derartigen Aktionen beteiligt.⁸⁴

Wie sehen diese Zerstörungskampagnen aus? Im Rahmen der seit 2000 laufenden Andean Counterdrug Initiative (ACI) werden unter Federführung des State Department Angebotskontrollprogramme in sieben lateinamerikanischen Staaten finanziert und technisch unterstützt. Der zentrale Pfeiler der ACI ist die Mithilfe bei der Umsetzung des unter dem kolumbianischen Präsidenten Pastrana 1999 entwickelten *Plan Colombia*, der ursprünglich eine »ganzheitliche«, also nicht nur militärische Bearbeitung des Drogenproblems und des internen Konflikts in Kolumbien vorsah. Die US-Regierung hat für den *Plan Colombia* seit 2000 über sechs Milliarden US-Dollar bereitgestellt, die mehrheitlich jedoch in die systematische Drogenanbaubekämpfung und die Stärkung der kolumbianischen Sicherheitskräfte geflossen sind. In Kolumbien werden Koka- und Schlafmohnplantagen aus der Luft mit dem Herbizid Glyphosat besprüht oder per Hand ausgerissen. US-Personal arbeitet dabei mit der kolumbianischen Polizei zusammen. Allein im Jahr 2007 wurden auf diese Weise laut UN-Informationen 160 000 Hektar zerstört, nach US-Angaben war 2007 das sechste Rekordjahr in Folge.⁸⁵

⁸³ Vgl. *EU-Drogenstrategie 2005–2012* [wie Fn. 75], § 29, S. 17; EMCDDA, *Monitoring the Supply* [wie Fn. 16], S. 10.

⁸⁴ Vgl. BMZ/GTZ, *Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle* [wie Fn. 77], S. 22; Deutscher Bundestag, *Nationale und internationale Maßnahmen* [wie Fn. 27], S. 6.

⁸⁵ Vgl. UNODC, *Coca Cultivation in the Andean Region 2007* [wie Fn. 2], S. 97–102; U.S. Department of Justice, *National Drug Threat Assessment 2008*, Oktober 2007, <www.usdoj.gov/ndic/pubs25/25921/25921p.pdf> (eingesehen am 31.3.2009), S. 1–6; UNODC schätzt die Kokaanbaufläche in Kolumbien nur auf 80 000 ha. Kokabüsche können jedoch mehrmals im Jahr abgeerntet werden, was möglicherweise die Divergenz der Daten erklärt, zumal Felder häufig sehr schnell nach Besprühung neu bepflanzt werden. Es gibt Schätzungen für die Zeit vor 2005, wonach bis zu 85% aller zerstörten Felder in Kolumbien wieder nachgepflanzt wurden. Für 2007 geht das INCB von einer Wiederbepflanzungsrate von rund 50% aus, INCB,

⁸¹ Vgl. U.S. Department of State, *INCSR 2008* [wie Fn. 12], S. 16.

⁸² Vgl. Markus Schultze-Kraft, »Narcotráfico en América Latina: Un Nuevo Consenso Internacional« [Drogenhandel in Lateinamerika: Ein neuer internationaler Konsens], in: *Política Exterior* (Madrid), 22 (November–Dezember 2008) 126, S. 105–114 (113).

Wegen der Umweltschäden, die mit der Besprühung der Felder aus der Luft verbunden sind (siehe dazu unten), und dank der verbesserten Gebietskontrolle der Sicherheitskräfte wird in Kolumbien inzwischen vermehrt zum Mittel des manuellen Ausreißens der Kokabüsche gegriffen. 2008 wurde erstmals mehr Koka direkt am Boden als durch Luftbesprühung vernichtet.⁸⁶ Bereits seit den 1990ern haben US-Regierungen manuelle Zerstörungskampagnen in Bolivien und Peru mitfinanziert.⁸⁷ Der sogenannte *Plan Dignidad*, den die bolivianische Regierung unter Präsident Hugo Banzer 1997 mit US-Unterstützung begann, führte durch massiven Kahlschlag vorübergehend zu einer starken Reduzierung der illegalen Kokakultivierung im bolivianischen Hauptanbaugebiet Chaparé. Die Erfolge waren jedoch nur von kurzer Dauer, die Verluste durch Anbauverlagerung bald wieder ausgeglichen.⁸⁸ Die wohlorganisierten Kokabauern (*cocaleros*) leisten vor allem in Bolivien vehement Widerstand gegen Zerstörungsmaßnahmen, die auch unter der Regierung von Präsident Evo Morales durchgeführt werden, um die Überproduktion einzudämmen. Nachdem die bolivianische Regierung die Mitarbeiter der U.S. Drug Enforcement Agency (DEA) im November 2008 des Landes verwiesen hat, ist zu erwarten, dass sie – auch mangels eigener technischer Fähigkeiten – in der Bekämpfung des Kokaanbaus nachlassen wird, woran auch die versprochene russische Unterstützung nichts ändern dürfte.⁸⁹

Zweifelhafte Erfolge

Die jährlich steigende Zahl an zerstörten Anbauflächen in Kolumbien ist nur auf den ersten Blick eine Erfolgsgeschichte. Denn die Kokabauern sind in der Lage, die Effekte der Erntevernichtung durch effizientere Anbaumethoden, Wiederbepflanzung und Verlagerung der Felder weitgehend zu neutralisieren. Die Preise für das Kokablatt in den drei Erzeugerstaaten liegen derzeit zwar über dem Durchschnitt der neunziger Jahre, jedoch sinken seit Beginn der achtziger Jahre die Kokainpreise in den USA und Europa. Auch war Kokain zu nahezu jedem Zeitpunkt in den letzten Jahrzehnten für amerikanische und europäische Konsumenten verfügbar.⁹⁰ Die Rechnung, dass die Ernte jedes Kokafelds, das zerstört wird, später nicht mehr als Kokain konsumiert wird, ist zu simpel: Kokaanbau und Kokainproduktion folgen einer Marktlogik und orientieren sich an der Nachfrage. Eine verlorene Menge Koka oder Kokain wird, wenn möglich, ersetzt und bleibt nicht dem Markt entzogen. Selbst massive Verteuerungen des Kokablatts würden sich indes aller Voraussicht nach nicht sichtbar auf den Endpreis von Kokain und damit auf den Konsum auswirken, wie das obige Rechenbeispiel zeigt. Aus preispolitischen Erwägungen heraus ist Anbauzerstörung also nicht zielführend, solange Ausweichräume bestehen.

Gleichzeitig haben Luftbesprühung und die Verlagerung der Anbauflächen negative externe Effekte. Die Auswirkung von der Besprühung mit Glyphosat auf Mensch und Natur ist umstritten.⁹¹ Das Ausweichen der Kokabauern in immer abgelegene und vormals unberührte Gebiete führt gleichzeitig zu einer starken Beeinträchtigung der Biosphäre. Rodungen und der

Annual Report for 2007 [wie Fn. 9], S. 70; Veillette/Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication* [wie Fn. 2], S. 16.

⁸⁶ »Colombia/coca. Erradicación en duda« [Kolumbien/Koka. Zerstörungsmaßnahmen bezweifelt], *BBC Mundo*, 29.12.2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_7802000/7802563.stm> (eingesehen am 31.3.2009).

⁸⁷ Vgl. Veillette/Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication* [wie Fn. 2], S. 2–8.

⁸⁸ Vgl. Daniel Kurtz-Phelan, »Coca Is Everything Here«, *Hard Truths about Bolivia's Drug War*, in: *World Policy Journal*, 22 (2005) 3, S. 103–112 (104); Noam Lupu, »Towards a New Articulation of Alternative Development: Lessons from Coca Supply Reduction in Bolivia«, in: *Development Policy Review*, 22 (2004) 4, S. 405–421 (406).

⁸⁹ »Evo Asegura que sin la DEA Mejoró la Lucha Antidrogas« [Evo versichert, dass sich der Kampf gegen Drogen ohne die DEA verbessert habe], in: *Los Tiempos*, 13.12.2008; »Morales en Rusia, ¿buscando otra DEA?« [Morales in Russland. Auf der Suche nach einer neuen DEA?], in: *BBC Mundo*, 16.2.2009.

⁹⁰ Vgl. UNODC, *Coca Cultivation in the Andean Region 2007* [wie Fn. 2], S. 19/20; Reuter, »Sobre la Coherencia de la Política de EE.UU. hacia Colombia« [wie Fn. 63], S. 93.

⁹¹ Vgl. Veillette/Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication* [wie Fn. 2], S. 11–13. Während die US-Regierung und US-nahe Studien negative externe Effekte verneinen, kommen ekuadorianische und kolumbianische Analysen zu anderen Ergebnissen. Allein 2004 gab es in Kolumbien rund 5000 Beschwerden über gesundheitliche, ökologische und agrarische Schäden durch Besprühung mit Glyphosat. Die Regierung Ekuadors strebt inzwischen eine Schadensersatzklage am Internationalen Gerichtshof gegen Kolumbien an, da wiederholt im ekuadorianischen Grenzgebiet Besprühungen stattgefunden haben.

Einsatz von Dünger zerstören den tropischen Regenwald und gefährden die Artenvielfalt.⁹²

Der amerikanische Rechnungshof (U.S. Government Accountability Office, GAO) evaluierte den *Plan Colombia* im Oktober 2008 und kam zu einer ernüchternden Einschätzung. Die Verbesserung der Sicherheitslage wird zwar positiv bewertet, ebenso wie die Fortschritte bei der Reduzierung des Schlafmohnanbaus; das erklärte Ziel des *Plan Colombia* jedoch, den Anbau von Koka und die Kokainproduktion von 2000 bis 2006 um 50 Prozent zu reduzieren, wird als gescheitert betrachtet. Das Volumen des Kokaanbaus im Jahr 2006 bemisst das GAO stattdessen um 15 Prozent und die Kokainproduktion um 6 Prozent höher als 2000.⁹³ Im gleichen Zeitraum habe der Kokainschmuggel in die USA zugenommen – obwohl seit Beginn der Umsetzung des *Plan Colombia* mit amerikanischer Hilfe in Kolumbien über eine Million Hektar Koka- und Schlafmohnfelder zerstört wurden.⁹⁴ Die Verfügbarkeitsengpässe, Verteuerungen und höhere Streckungsraten in den USA 2007 und 2008 sind allem Anschein nach auf die Situation in Mexiko zurückzuführen, nicht auf die Zerstörungsmaßnahmen im Erzeugerraum. Diese Interpretation ist naheliegend, da die Kokainproduktion im selben Zeitraum mit circa 1000 Tonnen gleichgeblieben ist, also schlüssigerweise nur Nachschubverzögerungen, nicht jedoch Produktionsengpässe aufgetreten sein können. Die GAO-Evaluierung zeigt, dass die massive Kokazerstörungskampagne im Rahmen des *Plan Colombia* ohne Wirkung geblieben ist. Die Argumentation, man könne durch Anbauvernichtung eine noch größere Ausweitung der Drogenproduktion vermeiden, ist indessen nicht widerleg-, aber auch nicht verifizierbar. Der der Drogenwirtschaft zugrunde liegende Marktcharakter spräche gegen eine nachfrageblinde Produktionsausweitung.

⁹² Siehe z.B.: Germán Andrés Quimbayo Ruiz, »¿Es realmente el cultivo ilícito el principal responsable del daño ecosistémico en Colombia? [Ist wirklich der illegale Anbau der Hauptverantwortliche für den Schaden am Ökosystem in Kolumbien?], Amsterdam: Transnational Institute, 2008 (Informe sobre políticas de drogas Nr. 28), <www.tni.org/detail_page.phtml?act_id=18985> (eingesehen am 31.3.2009).

⁹³ Vgl. GAO Report to Joseph Biden, Chairman of the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, *Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, Oktober 2008, <www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>. Das GAO legt seiner Evaluation Schätzungen des U.S. Department of Justice über das Ausmaß des Anbaus zugrunde, nicht die im Schaubild angeführten Zahlen des UNODC.

⁹⁴ Vgl. ebd., S. 3–6; 17–21.

Option 2: Alternative Entwicklung

Alternative Entwicklung als drogenpolitisches Paradigma

Ziel Alternativer Entwicklungsprojekte ist es, illegale Anbaukulturen in legale Agrarwirtschaft zu transformieren und damit auch den Kleinbauern eine legale Lebensform zu ermöglichen. Nach Berechnung der EMCDDA finanzieren die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten gegenwärtig 37 AE-Projekte im Andenraum im Umfang von über 140 Millionen Euro.⁹⁵ Deutschland fördert momentan zwei AE-Projekte in Bolivien und Peru.⁹⁶ Die EU unterstützt die Bemühungen um eine Kommerzialisierung alternativer Güter durch präferentielle Handelsabkommen mit den Andenstaaten und Zentralamerika, die inzwischen etwa 90 Prozent ihrer Exportgüter zollfrei in die Union einführen dürfen. Für die EU und die meisten ihrer Partnerstaaten sind Programme der alternativen Entwicklung die zentrale Säule ihrer internationalen Drogenkontrollpolitik. Entgegen dem verbreiteten Bild jedoch, dem zufolge vorwiegend europäische Regierungen AE-Projekte als Mittel der internationalen Drogenangebotskontrolle einsetzen, unterstützen auch US-Regierungen schon seit den 1970er Jahren solche Programme in Lateinamerika. Die US-Behörde für internationale Entwicklung USAID verwaltete zwischen 2000 und 2005 AE-Projekte im Andenraum mit einem Volumen von 1,6 Milliarden US-Dollar.⁹⁷ Ähnlich dem von UNODC unterstützten Waldhüterprogramm⁹⁸ der kolumbianischen Regierung, das Maßnahmen der Anbauzerstörung mit Kon-

⁹⁵ 12 in Bolivien, 14 in Kolumbien, 10 in Peru und 1 in Paraguay, wo Cannabis angebaut wird, EMCDDA, *Monitoring the Supply* [wie Fn. 16], S. 21.

⁹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, *Nationale und internationale Maßnahmen* [wie Fn. 27], S. 3.

⁹⁷ Vgl. Veillette/Navarrete Frías, *Drug Crop Eradication* [wie Fn. 2], S. 20–21.

⁹⁸ Das Programm *Familias Guardabosques* [Waldhüterfamilien] der Uribe-Regierung wird seit 2003 mit Aktivitäten in inzwischen 21 der 32 Provinzen durchgeführt. Ziel ist es, Kommunen, die den Kokaanbau aufgeben, durch finanzielle Anreize und sozial- und entwicklungspolitische Unterstützung für die Abkehr vom Drogenanbau zu belohnen. Für eine Abweichung von der Grundbedingung des Nicht-Anbaus, und sei sie auch nur von einzelnen Individuen zu verantworten, macht sich die gesamte Kommune haftbar, gegebenenfalls mit der Folge, dass die finanzielle Unterstützung eingestellt wird. Angaben von UNODC zufolge haben seit 2003 100 000 Familien an dem Programm teilgenommen. Dabei seien über 10 000 ha in legalen Anbau überführt worden.

zepten der alternativen Entwicklung verknüpft, verwendet die US-Regierung diese Projekte als Anreiz zur Abkehr von illegalem Anbau.⁹⁹ Hierin liegt der maßgebliche Unterschied zu den deutschen und den meisten europäischen AE-Instrumenten, die unkonditioniert eingesetzt werden. Die Bundesregierung schließt eine Verbindung dieser Programme mit Anbauzerstörung zwar nicht grundsätzlich aus, sie pocht aber auf die Einhaltung des »proper sequencing« der beiden Schritte, da ansonsten keine Nachhaltigkeit der Anbautransformation gegeben sei. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) betrachten das Waldhüterprogramm daher kritisch und lehnen eine deutsche Beteiligung daran ab – auch nachdem die Regierung Uribe, für die das Programm ein Prestigeobjekt ist, Bundeskanzlerin Merkel bei ihrem Kolumbien-Besuch im Mai 2008 um eine deutsche Mitwirkung gebeten hat.¹⁰⁰

Es gibt eine Reihe typischer Schwierigkeiten, die in der Vergangenheit immer wieder bei der Umsetzung von AE-Projekten aufgetreten sind:¹⁰¹

- die Abgeschiedenheit der Anbauggebiete und die mangelnde Infrastruktur machen es schwer, für alternative Produkte einen Marktzugang zu schaffen;
- Verlagerungs- oder Luftballoneffekte;
- schlechte zeitliche Koordination zwischen Zerstörungsaktionen und der Bereitstellung von AE-Maßnahmen;
- Widerstand nichtstaatlicher Gewaltakteure und prekäre Sicherheitslage;
- unklare Bodenbesitzverhältnisse, die längerfristige Investitionen abschrecken;
- komparative Nachteile alternativer Güter gegenüber Koka und Kokain.¹⁰²

⁹⁹ Vgl. U.S. Department of State, *INCSR 2008* [wie Fn. 12], S. 17.

¹⁰⁰ Carsten Wieland, *Unterstützung in Zeiten des Umbruchs. Bundeskanzlerin Merkel besucht Kolumbien*, Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung, Juni 2008 (Länderinformation Kolumbien), <www.kas.de/proj/home/pub/56/1/year-2008/dokument_id-13959/index.html>.

¹⁰¹ Vgl. Linda Farthing/Benjamin Kohl, »Conflicting Agendas: the Politics of Development Aid in Drug-Producing Areas«, in: *Development Policy Review*, 23 (2005) 2, S. 183–198; Kurtz-Phelan, »Coca Is Everything Here« [wie Fn. 88]; Lupu, »Towards a New Articulation« [wie Fn. 88], S. 405–421.

¹⁰² Koka bzw. Kokain ist nicht verderblich, resistenter gegen Schädlinge, wertvoller und verfügt im Gegensatz zu alternativen Agrarprodukten über eine durchgängige Absatzkette bis zum Endverbraucher.

Um diese Widrigkeiten zu überwinden oder ihnen aus dem Weg zu gehen, setzen Entwicklungsagenturen der OECD-Staaten inzwischen auf integrale Programme der alternativen Entwicklung, die über die eigentliche Anbautransformation hinausgehen.¹⁰³ Auch das deutsche »Programm zur Förderung der Entwicklungsorientierten Drogenkontrolle in Entwicklungsländern (EOD)« des BMZ/GTZ verfolgt einen solchen Ansatz und versucht die Drogenbekämpfungspolitik in einen weiteren entwicklungspolitischen Rahmen zu stellen. Bei EOD richtet sich das Augenmerk nicht allein auf Angebotskontrolle, sondern überhaupt auf Entwicklung in einem Drogenumfeld. Dazu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und damit des Marktzugangs, Unterstützung bei der kommunalen Entwicklung, der Schul- und Erwachsenenbildung, Schaffung von Rechtssicherheit für Bauern, Förderung ziviler Konfliktbearbeitung etc.¹⁰⁴ Mit Hilfe dieses erweiterten Ansatzes sollen die AE-inhärenten Probleme bekämpft und die Anreizstruktur zur langfristigen Aufgabe des illegalen Anbaus verbessert werden. Präventive Maßnahmen sollen auf der anderen Seite die Abwanderung der Bevölkerung in Drogenanbauggebiete verhindern, indem in gefährdeten Regionen die lokale Entwicklung gefördert wird.¹⁰⁵

Die Frage der Zielsetzung

Projekte der alternativen Entwicklung werden für gewöhnlich daran gemessen, ob es ihnen gelingt, den Übergang von illegaler zu legaler Agrarproduktion zu erreichen und nachhaltig zu gestalten; die Diskussion dreht sich also in der Regel um die Lösung der oben genannten typischen Schwierigkeiten. Der Beitrag der AE-Maßnahmen zum übergeordneten Ziel der Drogenangebotskontrolle wird jedoch weder von Gebern noch Nehmern überprüft, und dies, obwohl die europäische Seite sie als tragende Säule der internationalen Drogenkontrollpolitik betrachtet. Jede im Dienste der Angebotskontrolle durchgeführte Maßnahme sollte jedoch darauf hin befragt werden, ob sie eine Auswirkung auf die Verfügbarkeit und den Preis eines

¹⁰³ US-Stellen und UNODC haben das Konzept von *Alternative Development* inzwischen durch die Begriffe »Alternative Livelihoods« und »Sustainable Livelihoods« (allg. UNODC) ersetzt.

¹⁰⁴ BMZ/GTZ, *Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle* [wie Fn. 77], S. 18–21.

¹⁰⁵ Beispiele sind die durch die EU-Kommission in Bolivien geförderten Projekte PRODEVAT in Cochabamba und APEMIN I und II in La Paz, Oruro und Potosí.

Suchtstoffs im Konsumentenraum hat. Diese Frage nimmt indes keinen Raum in den nationalen und internationalen Debatten zu AE ein. Wie dargelegt bleiben selbst massive Verteuerungen des Rohstoffs Kokablatt ohne nennenswerten rechnerischen Effekt auf den Endpreis des Kokains im Konsumentenraum. Das gilt für die AE-Projekte wie für die oben diskutierte Anbauzerstörung. Das Ziel internationaler Angebotskontrolle – Verknappung und/oder Verteuerung einer Droge – wird auch durch Programme der alternativen Entwicklung nicht erreicht. Und selbst wenn eine Transformation von Bewirtschaftungsflächen stattfindet, so kommt es doch häufig wie bei Zerstörungskampagnen nur zu einer Anbauverlagerung. So konnte der amerikanische Rechnungshof GAO bei seiner Evaluation des *Plan Colombia*, in dessen Rahmen allein in Kolumbien seit 2000 über 500 Millionen US-Dollar für AE bereitgestellt worden sind, keinen erkennbaren Effekt auf die Anbauvolumina nachweisen, da Verlagerungen potentielle Erfolge zunichte machen.¹⁰⁶ Ähnlich lautet der Befund zu einem mit 12,5 Millionen Euro aus Schuldentausch finanzierten GTZ-Projekt im Huallaga-Tal in Peru, bei dem 2005 nach drei Jahren Laufzeit keine Verringerung des Kokaanbaus festgestellt werden konnte.¹⁰⁷ Eine Abkehr vom Kokaanbau auf breiter Front könnte nur erreicht werden, wenn alternative Güter einen höheren Preis erzielen als Koka, Bauern mit Rechts- und Planungssicherheit versehen in eine legale Lebensform hinüberwechseln könnten und in ihrer neuen Existenz von weitreichenden Verbesserungen der lokalen Entwicklung profitierten. Jedoch können höhere Preise für alternative Güter durch eine bessere Bezahlung von Koka- und Kokaderivaten von Zwischenhändlern und Kokainproduzenten problemlos wettgemacht werden, da die Gewinnmargen groß sind und Preissteigerungen über die Handelskette grundsätzlich weitergegeben werden können.

Projekte der AE sind unter politischen Gesichtspunkten für Europa attraktiver als Anbauzerstörung. Sie gelten als sozialverträglich, während Anbauvernichtungsprogramme Bauern ihrer Lebensgrundlage berauben und die Umwelt in Mitleidenschaft ziehen. Beide Maßnahmenbündel sind jedoch den Beweis ihrer Effizienz als Mittel der internationalen Drogenangebotskontrolle schuldig geblieben. AE-Pro-

gramme sind sinnvoll, wenn sie die sich gegenseitig verstärkende Konstellation aus Entwicklungsdefiziten und Drogenwirtschaft durchbrechen oder bewaffneten Konflikten ihre ökonomische Grundlage entziehen.¹⁰⁸ Auf diese Weise werden nachhaltig strukturelle Probleme bekämpft, die überhaupt zu einer Ansiedlung des Drogengeschäfts geführt haben. Auch der mit integralen Ansätzen einhergehende Beitrag zur Förderung guter Regierungsführung ist wichtig, weil damit langfristig die Verlagerung und Ausbreitung von Drogenanbau unterbunden wird.¹⁰⁹ Projekte der alternativen Entwicklung sind jedoch nicht sinnvoll, um das Angebot und den Konsum von illegalen Drogen in Europa oder USA zu verringern.¹¹⁰ AE sollte daher auf europäischer Seite nicht weiter als wichtigste oder gar einzige Säule der internationalen europäischen Drogenangebotskontrolle betrachtet werden. Dies weckt falsche Erwartungen und versperrt den Blick auf effizientere Instrumente. AE-Programme sind nicht daran zu messen, ob sie zu einer Reduzierung des Anbaus beitragen. Das können sie ohnehin nicht leisten. Sie sind danach zu bewerten, ob sie die strukturellen Bedingungen für die illegale Drogenwirtschaft beseitigen oder zumindest untergraben. Gleichzeitig müssen sie flankiert werden durch eine systematische internationale Transitkontrolle, denn nur durch eine Unterbrechung der durchgängigen Absatzkette für Drogen kann es gelingen, Anbauflächen dauerhaft zu transformieren. Bauern würden aus demselben Grund von der Kokapflanzung ablassen, aus dem es sich so mühsam gestaltet, die Anpflanzung alternativer Agrargüter in den marginalisierten Drogenanbaugebieten zu etablieren – die Schwierigkeit, diese Produkte auf den Markt zu bringen: Ohne Absatzkette und Weltmarktzugang keine Kommerzialisierung und damit kein Anbau.

¹⁰⁶ Vgl. GAO, *Plan Colombia* [wie Fn. 93], S. 47.

¹⁰⁷ Vgl. GTZ, *Alternative Development Tocache/Uchiza*, Project Sheet, <www.gtz.de/de/dokumente/Eng-project-tocache-peru-neu.pdf> (eingesehen am 31.3.2009).

¹⁰⁸ Vgl. BMZ/GTZ, *Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle* [wie Fn. 77], S. 18–31, und GTZ, *Drugs and Conflict. How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflict Influences Sustainable Development, Peace and Stability*, Eschborn 2007.

¹⁰⁹ Wie gefordert in Deutscher Bundestag, *Nationale und internationale Maßnahmen* [wie Fn. 27], S. 5.

¹¹⁰ Vgl. Michael Kennedy/Peter Reuter/Kevin Jack Riley, *A Simple Economic Model of Cocaine Production*, Washington, D.C.: National Defense Research Institute, 1994, S. 2–6.

Option 3: Grundstoffkontrolle

Chemische Grundstoffe (*chemical precursors*) sind notwendige Bestandteile zur Herstellung von Kokain und vieler anderer Drogen. Aus diesem Grund ist die Überwachung des Handels mit diesen Stoffen ein wichtiges Instrument der Angebotskontrolle. Sein Einsatz beschränkt sich zwar nicht auf den Erzeugerraum, es zielt jedoch auf die Verfügbarkeit von Grundstoffen dort und wird deshalb hier diskutiert. Der Grundstoffhandel wird in der *UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* von 1988 (Wiener Übereinkommen) reguliert und durch das INCB überwacht. Gegenwärtig sind international 23 Chemikalien gelistet, die nur eingeschränkt exportiert werden dürfen. Die meisten Grundstoffe haben Dual-use-Charakter und können vom legalen Handel abgezweigt werden.

Die Grundstoffkontrolle im Kokainherstellungsprozess konzentriert sich auf Kaliumpermanganat (KMnO_4). Es ist die Schlüsselchemikalie für die Gewinnung von Kokain, kennt aber auch zahlreiche industrielle Verwendungen. Kaliumpermanganat ist der einzige Kokaingrundstoff, der in Tabelle I des Annex des Wiener Übereinkommens aufgeführt ist und damit besonders strengen Kontrollvorschriften unterliegt. In Deutschland ist die Ausfuhr von KMnO_4 beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) registrierungs- und genehmigungspflichtig. Zur Verbesserung der Kontrolle hat die EU gesonderte Abkommen für den Grundstoffhandel mit allen Andenländern außer Venezuela abgeschlossen.¹¹¹ Die für die Kokainproduktion benötigten Mengen KMnO_4 sind jedoch im Vergleich zu anderen dafür notwendigen Chemikalien gering.¹¹² Die für eine Tonne reines Kokain erforderliche Menge KMnO_4 beläuft sich auf rund 200 Kilo. Allein Deutschland exportierte nach Auskunft des BfArM von 2005 bis 2007 für legale Zwecke rund 37 000 Tonnen KMnO_4 in den Andenraum. Trotz – gerade im Falle Deutschlands – vorbildlich strenger Kontrollbestimmungen und einer gewissenhaften Endempfängerüberprüfung ist eine

illegale Abzweigung, zumal von kleineren Mengen, nicht auszuschließen.¹¹³ Allein kolumbianische Behörden haben im Jahr 2006 fast 100 Tonnen KMnO_4 konfisziert. Außerdem wird der Grundstoff auch in illegalen Laboren hergestellt.¹¹⁴ Gegen den Schmuggel der Chemikalie und Abzweigungen im Erzeugerraum kann die EU über den aktuellen Kontrollrahmen hinaus kaum weiter vorgehen, wenn auch die Instrumente der Überwachung einer stetigen Überprüfung bedürfen, um neu auftretende Schlupflöcher zu schließen.

¹¹¹ Daneben führt das INCB gemeinsam mit der World Customs Organization (WCO) das *Project Cohesion* (früher *Project Purple*) durch. Das Projekt soll nationale Bemühungen, die Abzweigung des Grundstoffs aus dem legalen Wirtschaftskreislauf strafrechtlich zu verfolgen, koordinieren und ihnen mehr Nachdruck verleihen. In der EU unterstützt auch die *EU Joint Unit on Precursors* solche Bestrebungen der Mitgliedstaaten.

¹¹² Siehe Textkasten, S. 8.

¹¹³ So stuft das Department of State in seinem Rauschmittelkontrollbericht INCSR 2008 [wie Fn. 12] Deutschland als »major precursor chemical source country« ein, verweist aber auf hervorragende Kontrollmechanismen (ebd., S. 6 und S. 416).

¹¹⁴ Vgl. INCB, *Annual Report 2008*, Wien 2008, S. 14, 68. Kolumbien zerstörte im letzten Berichtsjahr 2006 fünfzehn illegale Labore zur Herstellung von KMnO_4 .

Handlungsoptionen II: Internationale Angebotskontrolle im Transitraum

Aus einer preispolitischen Perspektive sind, wie gesehen, weder Anbauzerstörungskampagnen noch AE-Projekte effiziente Mittel der Drogenangebotskontrolle. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten der Kokaingrundstoffkontrolle weitgehend ausgeschöpft. Seit Beginn der systematischen Anwendung von Angebotskontrollmaßnahmen vor drei Jahrzehnten im Andenraum blieben Anbauvolumina und Verfügbarkeit von Kokain unbeeinträchtigt, von momentanen Schwankungen abgesehen. Der Kokainpreis sank über den gesamten Zeitraum sogar beträchtlich. Wie effizient ist dagegen die Angebotskontrolle im Transitraum? Je nach Nähe zu den Erzeuger- und Konsumentenräumen kommen dafür unterschiedliche Instrumente der Intervention in Frage.

Transitkontrolle nahe dem Erzeugerraum

Neben der Zerstörung der Felder richten sich die Bemühungen der Regierungen der Produzentenstaaten und der USA auf die Unterbindung des Drogentransports innerhalb der Region und im erzeugernahen Transitraum. Eines der bekanntesten Beispiele ist die US-unterstützte Luftraumsperrung über peruanischem Hoheitsgebiet im Grenzraum zu Kolumbien, die in den 1980er und den 90er Jahren durchgesetzt wurde. Sie wurde eingerichtet, um den innerregionalen Handel mit Kokainvorläuferprodukten auszuschalten, über den kolumbianische Kokainlabors mit Kokapaste aus Bolivien und Peru versorgt wurden. In den achtziger Jahren wurde in Kolumbien selbst nur wenig Koka angebaut, jedoch konzentrierten sich dort bereits damals die Labore auf die Herstellung von Kokain Hcl. Der illegale Luftverkehr auf dieser Route konnte in der Tat erfolgreich reduziert werden. Die kolumbianischen Kokainnetzwerke reagierten darauf jedoch mit der Nutzung alternativer Routen und begannen, den Kokaanbau im eigenen Land zu forcieren. Während die Kokaproduktion in Bolivien und Peru aufgrund von Bekämpfungsprogrammen und fehlenden Absatzmärkten schrumpfte, nahm sie in Kolumbien zu – ein gigantischer Balloneffekt wurde ausgelöst: Im Ergebnis blieb die für den Kokaanbau ge-

nutzte Oberfläche in den drei Ländern zwischen 1992 und 2002 insgesamt weitgehend stabil.¹¹⁵ Auch die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten haben sich in der Vergangenheit für eine rigidere Transitkontrolle im karibischen Raum eingesetzt. Von 1996 bis 2001 unterstützte die Union gemeinsam mit den USA und Kanada den *Barbados Plan of Action*, in dessen Rahmen die karibischen Kleinstaaten und die Gemeinschaft CARICOM Hilfen zur Verbesserung der Grenzkontrollen, der maritimen Überwachung und der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden erhielten.¹¹⁶

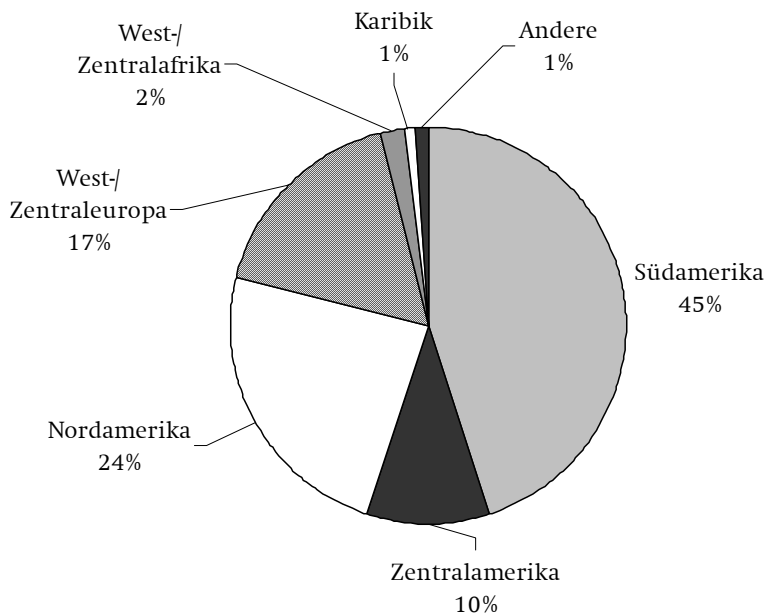
Das Kontrollregime in Lateinamerika ist den Zahlen nach jedoch bereits besonders effektiv: 56 Prozent aller weltweiten Kokainsicherstellungen fanden 2006 in Süd- und Zentralamerika statt (siehe Graphik 4). Ein Viertel aller Beschlagnahmungen geht allein auf das Konto von Kolumbien. Mit anderen Worten, mehr als die Hälfte des weltweit konfiszierten Kokains – 2006 fast 400 Tonnen – wird in einem frühen Stadium der Wertschöpfungskette aufgespürt, in dem erstens der Handelspreis noch gering ist, zweitens Warenverluste durch die Nähe zu den Produktionsstätten schnell wieder ersetzt werden können und drittens der Reinheitsgrad noch so hoch ist, dass Verluste nicht nur durch Lagerbestände, sondern auch durch spätere Streckung des Materials abgefangen werden können. Eine Wirkung auf den Endpreis und auf die Verfüg-

¹¹⁵ Vgl. Cornelius Friesendorf, »Squeezing the Balloon? U.S. Air Interdiction and the Restructuring of the South American Drug Industry in the 1990s«, in: *Crime, Law & Social Change*, 44 (2005) 1, S. 35–78 (46–53); Francisco Thoumi, »Ventajas Comparativas Ilegales, el Desarrollo de la Industria de Drogas Ilegales y el Fracaso de las Políticas contra las Drogas en Afganistán y Colombia« [Illegale komparative Vorteile, die Entwicklung der illegalen Drogenindustrie und das Scheitern der Antidrogenpolitik in Afghanistan und Kolumbien], in: *Colombia Internacional*, 54 (2005) 2, S. 30–48 (39).

¹¹⁶ Vgl. EU-Kommission, RELEX, *EU Programmes to Fight Drugs along the Cocaine Route*, Dezember 2004, <http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/coc.htm> (eingesehen am 20.1.2009); Alain Labrousse, »La Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe« [Die Zusammenarbeit im Drogenbereich zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik], in: Camacho (Hg.), *Narcotráfico* [wie Fn. 53], S. 39–59 (45–48).

Graphik 4

Weltweite Kokainsicherstellungen, 2006 (in Prozent)

Quelle: UNODC, *World Drug Report 2008*, Wien 2008.

barkeit von Kokain im Konsumentenraum ist also auch im Falle einer verstärkten Transitkontrolle nahe dem Erzeugerraum unwahrscheinlich.¹¹⁷

Transitkontrolle nahe dem Konsumentenraum

Die Effizienz von Interventionen in Konsumenten-nähe

Einen solch erwünschten Effekt auf Preis und Verfügbarkeit von Kokain im Konsumentenraum versprechen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit hingegen Interventionsmaßnahmen, die an einem späten Glied der Wertschöpfungskette ansetzen, das heißt nahe dem Bestimmungsgebiet. Dort ist der Preis um ein Vielfaches höher: Zehn Tonnen Kokain, die in einem kolumbianischen Hafen an der karibischen Küste konfisziert werden, haben in etwa so viel Handelswert wie eine Tonne, die vor den Kapverden sichergestellt wird.¹¹⁸ Da Grenzen und andere Kontrollinstanzen für den hohen Preis für Kokain verantwortlich sind, nicht

dessen Herstellungs- oder Transportkosten, bedeutet dies, dass Maßnahmen der Angebotskontrolle, die auf den Preis zielen, nur dann sinnvoll sind, wenn Interventionen nahe den EU-Außengrenzen stattfinden.¹¹⁹ Gleichzeitig trifft es die kokainhandelnden Netzwerke härter, wenn die Droge an den Schlussgliedern der Handelskette beschlagnahmt wird, da Materialverluste bereits an früheren Punkten stattgefunden haben und Ersatz aus dem Erzeugerraum nur mit Verzögerung beschafft werden kann. Entsprechend höher ist der Schaden für das kriminelle Netzwerk, das mit einiger Wahrscheinlichkeit versuchen wird, die Kosten für derartige Ausfälle über den Preis auf die Konsumenten abzuwälzen. Für diese Logik sprechen die Verdoppelung des Kokainpreises zwischen Januar 2007 und September 2008 in den USA und die dort zeitweilig auftretende Knappheit und stärkere Streckung der Droge.¹²⁰

¹¹⁹ Vgl. Rydell/Everingham, *Controlling Cocaine* [wie Fn. 62], S. 14.

¹²⁰ Vgl. U.S. Department of Justice, *National Drug Threat Assessment 2008* [wie Fn. 85], S. 1–6; dass., *National Drug Threat Assessment 2009*, Washington, D.C., Dezember 2008, S. 8, <www.usdoj.gov/ndic/pubs31/31379/index.htm> (eingesehen am 6.1.2009). In Mexiko stieg seit Mitte 2008 der Kokainpreis um 90% an, siehe »Se dispara 90% precio de la cocaína: SSP« [Der Kokainpreis schießt um 90% in die Höhe: Amt für öffentliche Sicherheit], in: *El Porvenir*, 16.3.2009.

¹¹⁷ Vgl. UNODC, *World Drug Report 2008* [wie Fn. 1], S. 72–73. Schätzungen des UNODC zufolge werden jährlich um 40% des sich im Umlauf befindenden Kokains sichergestellt.

¹¹⁸ Zahlen nach Thoumi, »The Numbers Game« [wie Fn. 67], S. 190.

Denn diese erstaunliche Entwicklung fällt zeitlich recht genau mit der seit Anfang 2007 intensivierten Bekämpfung des Drogenhandels durch die Regierung Calderón in Mexiko zusammen und mit der Eskalation des Kriegs zwischen den Kartellen.¹²¹ Dadurch wurde und wird die Handelskette nahe beim US-Konsumentenraum häufig unterbrochen und der Markt in Unruhe gebracht. Aus denselben Gründen wird auch die auf die Jahre 2008 bis 2011 angelegte und mit 1,4 Milliarden US-Dollar ausgestattete sogenannte Mérida-Initiative¹²² zur Bekämpfung des Drogenhandels in Mexiko und Zentralamerika mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit weitere Wirkung auf die Verfügbarkeit und den Preis von Kokain in den USA, Mexiko und Zentralamerika entfalten. Die derzeit von der Obama-Administration erwogene Strategie, die Grenze zu Mexiko künftig mit einer vervielfachten Polizei- und sogar Truppenpräsenz überwachen zu wollen, dürfte die potentiellen Effekte der Mérida-Initiative erhöhen.¹²³

Die europäische Organisation der Transitkontrolle

Die EU-Drogenstrategie 2005–2012 und der EU-Drogenaktionsplan 2009–2012 führen Angebotskontrolle im Transitraum und in der Nähe der EU-Außengrenzen als ein Instrument der gemeinsamen Drogenbekämpfungspolitik. Die EU beabsichtigt auch, mit Mitteln des Stabilitätsinstruments, die für den Zeitraum 2009 bis 2011 genehmigt sind, Projekte zur Bekämpfung des Heroin- und Kokainhandels umzusetzen.¹²⁴ Es ist das Ziel der Kommission, den Drogenhandel in kon-

zentrischen Kreisen um Europa zu unterbinden.¹²⁵

Diese Strategie ist als Maßnahme der Angebotskontrolle sinnvoll, wenn sie systematisch durchgeführt wird. Solange es aber alternative Aktionsräume – häufig Territorien mit begrenzter staatlicher Gebiets-herrschaft – gibt, können kriminelle Organisationen Ausweichrouten suchen und damit Sicherstellungen vermeiden. Aus europäischer Perspektive muss deshalb gelten: Je kleiner der Radius des Überwachungskreises gewählt wird, desto einfacher ist es, eine möglichst große Zahl von Transitwegen zu kontrollieren. Da gleichzeitig der Handelspreis für Kokain mit zunehmender Nähe zur EU steigt, spricht einiges dafür, einen solchen Kontrollkreis möglichst eng um die Union zu ziehen.

Die bislang bedeutsamste operative Maßnahme auf europäischer Seite in diesem Sinne war im September 2007 die Gründung des Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MAOC-N) mit Sitz in Lissabon, an dem sich derzeit sieben Mitgliedstaaten der EU beteiligen.¹²⁶ EUROPOL und die Kommission besitzen Beobachterstatus. Die Bundesregierung partizipiert ebenfalls nur als Beobachter, da sie der Kontrolle des Atlantiks bisher keine ausreichende strategische Bedeutung zumisst. Das mit operativen Aufgaben betraute Zentrum koordiniert die auf die Unterbindung des Drogenhandels gerichteten Überwachungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der teilnehmenden Staaten auf See und in der Luft. Die Konzentration auf den Atlantik erklärt sich mit der Zunahme des Kokainhandels nach Europa in den letzten Jahren und trägt der neuen Bedeutung Westafrikas als Kokaindrehscheibe Rechnung. Bereits im ersten Jahr seit der Gründung koordinierte MAOC-N die Sicherstellung von rund 30 Tonnen Kokain. Die französische Regierung zog im September 2008 für den Mittelmeerraum nach und gründete das Centre de Coordination pour la Lutte Anti-Drogue en Méditerranée mit Sitz in Toulon. Das von EUROPOL geleitete Projekt COLA schließlich koordiniert einzelstaatliche Strafverfolgungsbemühungen zur Bekämpfung des Kokainhandels und leistet

¹²¹ Vgl. Walsh, *U.S. Drug Policy: At What Cost?* [wie Fn. 63], S. 6–7; »On the Trail of the Traffickers«, in: *The Economist*, 7.3.2009.

¹²² Vgl. Günther Maihold/Claudia Zilla, *Geteilte Sicherheit in Lateinamerika. Neue subregionale Initiativen und das Engagement der USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2008 (SWP-Aktuell 46/08), S. 6–7; Elisabeth Malkin, »Money to Fight Drug Gangs is Released to Mexico«, in: *New York Times*, 3.12.2008.

¹²³ Ginger Thompson, »Obama Says He Will Review Request for Guard on Border«, in: *New York Times*, 13.3.2009.

¹²⁴ Vgl. *EU-Drogenstrategie 2005–2012* [wie Fn. 75], § 27.5, S. 15, und § 30.3, S. 19; *EU Drugs Action Plan 2009–2012*, <www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_66226_EN_EU%20drugs%20action%20plan%20for%202009-2012-EN.pdf> (eingesehen am 25.1.2009); *Instrument for Stability – The EU's Response to Some of Today's Global Threats*, Brüssel, 17.4.2009, § 2 Trans-regional threats, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/164&format=HTML&aged=0&language=EN>> (eingesehen am 30.4.2009).

¹²⁵ Vgl. Labrousse, »La Cooperación en Materia de Drogas« [wie Fn. 116], S. 49; European Commission, *EU Programmes to Fight Drugs along the Heroin Route*, <http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/heroin.htm> (eingesehen am 22.1.2009); *EU Programmes to Fight Drugs along the Cocaine Route* [wie Fn. 116].

¹²⁶ Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Spanien und Großbritannien.

damit einen wichtigen Beitrag zur verbesserten Transitkontrolle entlang der EU-Außengrenzen.¹²⁷

Die Ausweichfähigkeit krimineller Netzwerke

Die aufgezählten Maßnahmen sind sinnvoll. Es ist indes nicht erkennbar, dass sie einer Strategie folgen würden, den Drogenhandel nach Europa systematisch zu unterbinden. Ein punktuelles Vorgehen dürfte jedoch erfahrungsgemäß zu einer Verlagerung der Handelsrouten führen, nicht zu ihrer dauerhaften Unterbrechung, denn die mit Drogen handelnden kriminellen Organisationen lernen schnell und sind so flexibel, dass sie sich nach derzeitigem Stand der Dinge nur verdrängen, nicht vertreiben lassen.¹²⁸ Sie reagieren rasch auf veränderte Bekämpfungsstrategien, indem sie alternative Routen, Transportmittel und Handelspartner wählen.¹²⁹ Die gelegentlichen Verteuerungen des Kokains in den USA seit den 1980er Jahren, die meist nach wenigen Monaten wieder abflauen, zeugen von der Fähigkeit der Kokainnetzwerke zur spontanen Anpassung an kurzzeitig erfolgreiche Änderungen staatlicher Strafverfolgungskonzepte.¹³⁰

Mit dem Zusammenbruch der großen kolumbianischen Kartelle von Cali und Medellín in den 1990er Jahren ist auch die für diese typische hierarchische Struktur unter drogenkriminellen Vereinigungen zur Ausnahme geworden. Die Struktur der Kokainnetzwerke ist heute eher versäult als pyramidenhaft, mit kleineren Gruppierungen, die autonom interagieren und jeweils nur Transaktionen auf einer oder wenigen Stufen der Wertschöpfungskette durchführen.¹³¹ Die Drogenbosse der Gegenwart leiten, wie im Falle des

Norte-del-Valle-Kartells in Kolumbien vermutet, eher einer Art Dachgesellschaft, die nicht von der Spitze her zerschlagen werden kann, da ihre einzelnen Glieder selbstständig operieren. Derartig dezentrale Organisationsformen sind in der Lage, fehlende Elemente im Wertschöpfungsprozess rasch zu ersetzen und sich technische Innovation zunutze zu machen.¹³² Die Situation zwischen Behörden und kriminellen Netzwerken ähnelt deshalb einem Rüstungswettlauf, da sich für beide Seiten die Kosten stets erhöhen, niemand jedoch Nutzen aus den erhöhten Investitionen ziehen kann. Der Handel mit illegalen Gütern tendiert deshalb auf lange Sicht nicht – wie legale Erwerbszweige – zu höherer, sondern zu geringerer Effizienz.¹³³ Simple Transportmittel müssen komplexeren weichen, kurze Transportrouten durch umständlichere ersetzt werden.¹³⁴ Die Überwindung weiterer Strecken und zusätzlicher Grenzen erhöht zwar den finanziellen Aufwand für die Händler, ist jedoch wirtschaftlicher als der Verlust von Ware und Personal. Rüstungswettläufe entscheiden sich dann, wenn einer der Kontrahenten über keine Ressourcen mehr verfügt, um weiter mitziehen zu können. Dies ist weder für die OECD-Staaten noch für die kriminellen Netzwerke im Kokaingeschäft zu erwarten, in dem die Gewinnspannen äußerst hoch sind. Für viele der seit wenigen Jahren vom Kokainhandel betroffenen westafrikanischen Staaten wird dieser Punkt jedoch schnell erreicht sein, wenn sie ihn nicht bereits erreicht haben.

¹²⁷ EMCDDA, *Cocaine and Crack Cocaine* [wie Fn. 17]. Komplementär zum Projekt COLA gibt es das EUROPOL *Cocaine Logo System*, das die Zurückverfolgung sichergestellten Kokains erleichtern soll.

¹²⁸ Vgl. Michael Kenney, *From Pablo to Osama, Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaption*, Pennsylvania 2007, S. 56–66.

¹²⁹ Vgl. ebd., S. 3–15.

¹³⁰ Vgl. Jonathan P. Caulkins u.a., *How Goes the »War on Drugs?«*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2005 (RAND Drug Policy Research Center Occasional Paper), S. 7.

¹³¹ Vgl. allgemein Stefan Mair, *Die Globalisierung privater Gewalt. Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2002 (SWP-Studie 10/02), S. 18; Michael Kenney, »The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organisation in the Colombian Cocaine Trade«, in: *Global Crime*, 8 (2007) 3, S. 233–259 (234–238).

¹³² Vgl. ebd., S. 243–251.

¹³³ Vgl. Kenney, *From Pablo to Osama* [wie Fn. 128], S. 66.

¹³⁴ Um einige Beispiele für die Flexibilität der Drogenhändler zu nennen: 2000 entdeckten kolumbianische Behörden ein im Bau begriffenes über 30 m langes U-Boot, das für den Kokainschmuggel gedacht war. Seit den 1990er Jahren verwenden Schmuggler in der Karibik Tauchboote, die aus der Luft nicht zu erkennen sind. 1996 wurde die kolumbianische Präsidentenmaschine auf dem Weg zur UN-Generalversammlung mit drei Kilo Heroin beladen, vgl. ebd., S. 67–71.

Kokainhandel: Das Ende des europäischen Trittbrettfahrertums

Die EU und ihre Mitgliedstaaten konnten ihre Aktivitäten in Sachen Kokainangebotskontrolle lange Zeit weitgehend auf den politischen Dialog und auf Maßnahmen der alternativen Entwicklung beschränken und sich als Trittbrettfahrer auf das US-Engagement in Lateinamerika verlassen, zumal sie vor der Herausbildung der westafrikanischen Kokainhandelsroute einen Großteil der Transiträume mit den USA teilten. Nun zwingen der steigende Konsum in Europa und die Zunahme der Kokainströme, die den Kontinent erreichen, die europäischen Staaten zu einer Erhöhung ihrer Anstrengungen bei der Kontrolle des Kokainangebots. Die US-Regierung setzt sich in Westafrika nur in geringem Ausmaß für die Drogenkontrolle ein und stellt nur wenige, für einige Länder gar keine Mittel zur Verfügung, während sich dort in relativer Nähe zu Europa ein sicherer Hafen für illegalen Güterhandel etabliert hat. Wie können die EU und ihre Mitgliedstaaten effizient auf diese Herausforderung reagieren?

Transitkontrolle im engeren Sinn

An erster Stelle bedarf es einer Verschärfung der Transitkontrolle um Europa herum. Dazu ist man ansatzweise auch bereits übergegangen. Punktuelle Maßnahmen, wie sie bislang ergriffen werden, dürften jedoch verpuffen. Die Flexibilität der kriminellen Netzwerke erfordert ein systematisches Vorgehen, denn gleichzeitig ist eine Zunahme des Kokainhandels über Westafrika zu erwarten: Die dort im Drogengeschäft operierenden Organisationen werden aller Voraussicht nach durch die Streuung von Währungskokain, wie die einst unbedeutenden mexikanischen Mittelsmänner, immer mehr Segmente der Handelskette von den derzeit noch dominierenden Südamerikanern übernehmen. Maßnahmen wie MAOC-N sind ein Schritt in die richtige Richtung und hätten, wenn sie systematischer und konsequenter angewendet würden, gewisse Erfolgchancen, denn die Ausgangslage für die Bekämpfung des Kokainhandels ist für Europa ungleich besser als für die USA. Der häufig gezogene Vergleich zwischen den Kokaintransiträumen Mexiko und Westafrika hinkt an zwei Stellen:

Erstens teilt die EU keine Festlandsgrenze mit Afrika, zweitens ist der Waren- und Personenverkehr zwischen der EU und Westafrika weitaus geringer als zwischen den USA und Mexiko. Monatlich überqueren rund neun Millionen Fahrzeuge die über 3000 Kilometer lange Grenze zwischen den USA und Mexiko, zusätzlich zu einem dichten Flug- und Seeverkehr. Mexiko ist der drittgrößte Güterimporteur für den nördlichen Nachbarn.¹³⁵ Die 10 000 Container dagegen, die monatlich europäische Häfen mit Herkunft aus Westafrika erreichen, und ein auch ansonsten weitaus übersichtlicherer Luft- und Seeverkehr zwischen Westafrika und der EU nehmen sich daneben gering aus. Dieser Umstand erhöht die Erfolgchancen einer systematischen Transitkontrolle.

Es ist deshalb an der Zeit, die Kontrolle des Drogenhandels im EU-nahen Transitraum und entlang der Außengrenzen der Union als festen Bestandteil der gemeinsamen operativen Zusammenarbeit im erweiterten Grenzraum zu etablieren, ähnlich der Eindämmung der internationalen Migration im Rahmen von FRONTEX. Die Handelsrouten nach Europa müssten dabei im gesamten Kreis um die EU herum ins Visier genommen werden, denn das Drogengeschäft wird nur dann empfindlich zu treffen sein, wenn ihm die Ausweichräume und -wege beschnitten werden. Auch bei FRONTEX-Operationen wird der Außengrenzbereich sehr weit gefasst, die von der Agentur koordinierten Seegrenzpatrouillen der Mitgliedstaaten agieren zum Beispiel bis in den westafrikanischen Raum hinein.¹³⁶ Ein systematischer Ansatz der Drogentransitkontrolle dürfte sich jedoch nicht auf die südlichen See- und Lufttrouten über den Atlantik beschränken, wie dies derzeit bei MAOC-N der Fall ist. Würden allein die Überwachungsmaßnahmen über dem Atlantik verstärkt, wäre damit zu rechnen, dass Kokain in Westafrika abgezweigt, über traditionelle Cannabischmuggelrouten nach Nordafrika transportiert und von dort weiter über das Mittelmeer nach Europa verbracht würde. Um solche Verlagerungseffekte

¹³⁵ Vgl. Walsh, *U.S. Drug Policy: At What Cost?* [wie Fn. 63], S. 9.

¹³⁶ Vgl. Roderick Parkes, *Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke. Zur Frage der Kontrolle der afrikanischen Einwanderung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2006 (SWP-Aktuell 44/06), S. 1-2.

präventiv zu unterbinden und das Katz- und Maus-Spiel zwischen Sicherheitsbehörden und kriminellen Netzwerken nicht ausufern zu lassen, würde es sich anbieten, auch die Kontrolle des Drogenhandels an den Außengrenzen und im nahen Transitraum unter dem Dach von FRONTEX oder einer auf MAOC-N aufbauenden zentralen europäischen Instanz zu koordinieren. FRONTEX ist jedoch mit ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung nicht geeignet, die Bekämpfung des Drogenhandels zu übernehmen, da sie weder über ausreichend Kapazitäten verfügt, noch die rechtlichen Grundlagen der FRONTEX-Operationen bisher abschließend geklärt worden sind. Eine zentrale europäische Drogenkontrollbehörde, die auf einem erweiterten MAOC-N oder einer reformierten FRONTEX aufbaut, müsste institutionell eng mit der derzeitigen Kokainkoordinierungsstelle bei EUROPOL zusammenarbeiten, um operativ relevante Informationen zwischen den nationalen Agenturen zu sammeln. Die zwischen den Direktoraten der EU-Kommission, dem Rat und den Mitgliedstaaten verstreuten Zuständigkeiten der europäischen Drogenkontrolle, die Aufgabe einer separaten EU-Haushaltslinie für Drogenbekämpfung und die Abwicklung von drogenrelevanten Projekten über Regional- oder Länderbudgets haben indessen zu einer kontraproduktiven Fragmentierung der operativen Antidrogenpolitik der EU geführt. All dies verschlechtert die Voraussetzungen für die Entwicklung und Umsetzung einer systematischen und regionenübergreifenden Angebotskontrollstrategie.¹³⁷

Transitkontrolle im erweiterten Sinn

Solange kriminelle Netzwerke in Transitstaaten auf Räume und Routen begrenzter oder nicht vorhandener staatlicher Gebietsherrschaft ausweichen können, wird allerdings auch ein umfassendes Konzept der Drogenhandelsbekämpfung langfristig an seine Grenzen stoßen, möchte man die Transitkontrolle nicht auf die EU-Außengrenzen beschränken. Im Rahmen einer doppelten Strategie muss daher ein systematischer Ansatz der Überwachung und Unterbindung von Drogenhandel unterfüttert werden mit Maßnahmen, die die Kosten für illegales Handeln in Gebieten geringer Staatlichkeit langfristig erhöhen, um eine Abschreckungswirkung zu erzielen und die Zahl der Ausweichräume zu verringern. Es bedarf dazu beglei-

tender Interventionen, die ebendiese Ausweichräume strukturell verändern, mit anderen Worten, es müssen Instrumente des *Statebuilding* zur Anwendung kommen, die darauf zielen, die staatlichen Sicherheitsfunktionen in fragilen Staaten, die Schauplatz illegaler Güterströme sind oder sein könnten, zu stabilisieren oder neu aufzubauen.¹³⁸

Die Kapverden gelten als erfolgreiches Beispiel dafür, wie sich in wenigen Jahren mit Hilfe entwicklungspolitischer, technischer und materieller Unterstützungsleistungen seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten die staatlichen Steuerungsfunktionen im Grenzscherzbereich so verbessern lassen, dass illegale Güterströme abgeschreckt oder zumindest sichtbar werden. Sanktionen dagegen, wie sie gegenüber Guinea-Bissau in Betracht gezogen wurden, werden angesichts dessen, dass die Staatsgewalt des Landes nicht über genügend Ressourcen verfügt und das eigene Territorium nicht zu kontrollieren vermag, nichts ausrichten. Gleichzeitig können *Statebuilding*-Maßnahmen, insbesondere im Sicherheitsbereich, dazu dienen, für die EU problematische Entwicklungen wie die weitere Destabilisierung fragiler Staaten in Westafrika, die Korrumpierung der dortigen Streitkräfte und politischen Eliten sowie das mögliche Konvergieren der Drogenhändler mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren und Terroristen eingedämmt werden. Die Forderung des Deutschen Bundestags, die Leitbilder der guten Regierungsführung und der »Stabilisierung der Rechtsordnung« stärker als bislang in der drogenbezogenen Entwicklungspolitik in der Erzeugerregion zu verankern, ist daher sinnvoll, müsste sich jedoch ebenso auf den Transitraum beziehen.¹³⁹ Illegale Aktions- und Ausweichgebiete könnten auf diese Weise langfristig verengt werden.

Die EU hat dies offenbar eingesehen und über die Kommission eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die das Problem des Drogenhandels über Westafrika auch strukturell bekämpfen sollen. Die Projekte sollen teilweise mit den für den Zeitraum 2009–2011 bewilligten Mitteln des Stabilitätsinstruments finanziert werden, das sich erstmals explizit auf die Problematik des Kokainhandels in Westafrika bezieht.¹⁴⁰ Vor allem die im zweiten Halbjahr 2007 amtierende portugiesische Ratspräsidentschaft hat – wohl wegen der be-

¹³⁷ Vgl. Labrousse, »La Cooperación en Materia de Drogas« [wie Fn. 116], S. 42–49.

¹³⁸ Vgl. Schneckener, »States at Risk« [wie Fn. 44], S. 22–26, siehe S. 26 für einen Überblick geeigneter externer Maßnahmen zur Förderung staatlicher Kernfunktionen.

¹³⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, *Nationale und internationale Maßnahmen* [wie Fn. 27], S. 5–6.

¹⁴⁰ *Instrument for Stability* [wie Fn. 124].

trächtlichen Zunahme der Kokainströme über Portugal – Anteil daran, dass diese Aufgabe nun auf der Agenda der gemeinschaftlichen Institutionen steht und erste Verbesserungen in der Kooperation mit den Erzeuger- und Transitstaaten in Sachen Drogenkontrolle erzielt worden sind. Doch die EU hat auch die potentiellen sekundären Bedrohungen erkannt, die mit der Ansiedlung des Kokainhandels in Westafrika einhergehen. Die Resolution, die sie auf der Tagung der UN-Suchtstoffkommission CND im März 2008 eingebracht hat, verspricht Westafrika deshalb größere Unterstützung bei der Bekämpfung des Drogenhandels. Auf biregionaler Ebene bemüht sich Brüssel, das Drogenthema zu einem festen Gegenstand des Dialogs mit ECOWAS zu machen.¹⁴¹ Frankreich wiederum, das im zweiten Halbjahr 2008 die EU-Präsidentschaft innehatte, legte einen Akzent in den Gesprächen mit ECOWAS auf die sicherheitspolitischen Risiken, die von der Sahelzone ausgehen, und auf Maßnahmen, die einer Vermischung der organisierten Kriminalität mit Terrorismus präventiv entgegenwirken sollen. Seit 2006 finanziert die Kommission ein Projekt zum Aufbau eines Netzwerks zwischen den Strafverfolgungsbehörden in den Kokaanbauländern und Westafrika, das dem Austausch strafrechtlich und operativ relevanter Informationen dienen soll. Das Projekt wird von UNODC implementiert und derzeit durch ein umfangreiches *Capacity-Building*-Programm für westafrikanisches Polizeipersonal ergänzt.¹⁴² Die ECOWAS-Mitgliedstaaten planen ihrerseits, einen *Regional Action Plan* zur Bekämpfung des Drogenhandels aufzulegen. Auf bilateraler Ebene finanziert die EU über den europäischen Entwicklungsfonds einige Projekte, die ebenfalls gegen die Verbreitung des organisierten Verbrechens gerichtet sind. So wird die Regierung Guinea-Bissaus seit 2008 durch eine ESVP-Beratermission bei der Vorbereitung einer Reform des Sicherheitssektors unterstützt. Der gemeinsame

Aktionsplan der EU und der Kapverden von 2007 sieht eine weitere Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit zur Unterbindung des Kokainhandels vor.¹⁴³

Doch andere Staaten lehnen eine umfassendere, auch technische Zusammenarbeit ab. Initiativen, in der Region mehr Verbindungsbeamte europäischer Ermittlungsbehörden zu platzieren, gestalten sich oft schwierig. Ein entsprechender deutscher Vorstoß gegenüber Nigeria scheiterte, allerdings hat das BKA inzwischen in Accra ein Verbindungsbüro eingerichtet. Wie für die Transitkontrolle im engeren Sinne gilt auch hier, dass die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten derzeit nur punktuellen, keinen strategisch-systematischen Charakter haben. Falls die punktuellen Maßnahmen greifen, so laufen sie doch Gefahr, ein weiteres Mal nur zu einer Verlagerung des Problems zu führen, nicht zu seiner Lösung in Form einer nachhaltigen und flächendeckenden Abschreckung krimineller Netzwerke.

¹⁴¹ Vgl. Mazzitelli, »Transnational Organized Crime« [wie Fn. 38], S. 1077–1084. Ganz ähnlich vermutet man, dass die Hisbollah über Exil-Libanesen mitfinanziert wird, die am westafrikanischen Diamantenhandel und Drogengeschäft beteiligt sind. Siehe hierzu Richard Reeve, »Senegambia's Trafficking Hubs«, in: *Jane's Intelligence Review*, 16 (2004) 3, S. 26–29 (29).

¹⁴² Vgl. EU-Kommission, *The EC Support to Law Enforcement and Intelligence Cooperation against Cocaine Trafficking from Latin America to West Africa*, 18.5.2007, <http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/docs/lac_intelligence.pdf> (eingesehen am 31.3.2009); Chris Kraul, »West Africa Gets Help Fighting South American Drug Traffickers«, in: *Los Angeles Times*, 13.2.2009.

¹⁴³ *Plan d'Action UE-Cap Vert*, 24.10.2007, § 2.2: *Sécurité/Stabilité*, <www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/2BC5B737-1C23-4F50-B21F-844411FB36F7/0/071018PLANOACCAO.pdf> (eingesehen am 19.1.2009).

Schlussfolgerungen: Europäische Handlungsoptionen der Angebotskontrolle

In der politischen Deklaration und dem Aktionsplan zur internationalen Drogenbekämpfung, die die UN-Suchtstoffkommission im März 2009 verabschiedete, werden AE- und Anbauzerstörungsmaßnahmen unverändert als zentrale Instrumente der internationalen Drogenangebotskontrolle gehandelt. Wie im Rahmen einer Analyse von vier denkbaren Instrumenten der Angebotskontrolle gezeigt wurde, weist dies jedoch in die falsche Richtung. Maßnahmen der Angebotskontrolle im Erzeugerraum verpuffen wegen des geringen Preises, den das Kokablatt dort erzielt, und aufgrund von Verlagerungseffekten. Dass die Angebotskontrolle im Erzeugerraum ein weiteres Mal als Grundpfeiler der Drogenbekämpfung klassifiziert worden ist, weckt unerfüllbare Erfolgserwartungen, bindet Mittel, die an anderer Stelle besser eingesetzt wären, und versperrt den Blick auf probatere Instrumente: Eine systematische Transitkontrolle nahe der EU-Außengrenzen wäre für Europa das effizienteste drogenpolitische Instrument auf der Angebotsseite und könnte eine sinnvolle Ergänzung für nationale Nachfragereduzierungsprogramme sein. Für eine durchgreifende und kohärente deutsche und europäische Angebotskontrollpolitik können daher folgende Empfehlungen formuliert werden:

Erstens sollte Europa dafür eintreten, dass künftig Transitkontrolle nahe dem Konsumentenraum, nicht alternative Entwicklung ins Zentrum der internationalen Angebotskontrollpolitik rückt. Durch eine systematische Überwachung der Drogenrouten um Europa sind kurz- und mittelfristig Auswirkungen auf den Kokainendpreis und damit auf den Konsum zu erwarten. Eine solche gemeinsame Kontrollstrategie müsste zentral durch eine europäische Agentur koordiniert werden. Punktuelle Maßnahmen, wie sie derzeit noch MAOC-N im Atlantikraum appliziert, führen mittelfristig nur zu einer Verlagerung der Routenführung, da kriminelle Netzwerke flexibel reagieren können und keine Kosten für Umwege und alternative Transportmittel zu scheuen brauchen. Solange Räume begrenzter Staatlichkeit zur Verfügung stehen, können die drogenhandelnden Organisationen auf diese ausweichen. Die Förderung von Staatlichkeit in diesen Räumen und eben vor allem die

Unterstützung bei der Konsolidierung der staatlichen Sicherheitsfunktionen sind deshalb eine Kernvoraussetzung, um Ausweichareale und -routen auf Dauer zu beseitigen, zu verengen oder ihre Zahl zu verringern. Dies gilt gerade für Westafrika, wo zahlreiche fragile Staaten den südamerikanischen Kokainhändlern mannigfaltige Aktionsräume bieten.

Zweitens ermöglichen Programme der alternativen Entwicklung die strukturelle Transformation von Drogenökonomien im Erzeugerraum und sollten daher weiter im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden. Sie sollten jedoch nicht weiterhin als Instrument der Angebotskontrolle aufgefasst werden, da sie hierzu keinen Beitrag leisten können.

Drittens zeigt die jahrzehntelange Erfahrung im Andenraum, dass durch Anbauzerstörungsprogramme weder die Verfügbarkeit noch der Preis, noch der Konsum von Drogen gesteuert werden können. Deshalb sollte weiterhin von einer Teilnahme an Anbauzerstörungsmaßnahmen abgesehen werden.

Abkürzungen

ACI	Andean Counterdrug Initiative
AE	Alternative Entwicklung
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia (Vereinigte Selbstverteidigungskräfte Kolumbiens)
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BJA	Bundeskriminalamt
CND	Commission on Narcotic Drugs
CRS	Congressional Research Service (USA)
DEA	Drug Enforcement Agency (USA)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (Lissabon)
EOD	Sektorvorhaben Entwicklungsorientierte Drogenpolitik der GTZ
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens)
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Europäische Grenzagentur)
GAO	Government Accountability Office (USA)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IBMP	Institut für Biomedizinische und Pharmazeutische Forschung
ICG	International Crisis Group
INCB	International Narcotic Control Board
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report (U.S. Department of State)
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IRIN	Integrated Regional Information Networks (Informationsdienst des OCHA)
MAOC-N	Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics
NRC	National Research Council (USA)
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCTA	Organized Crime Threat Assessment (EUROPOL)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RAND	Research and Development Corporation
RELEX	Generaldirektion für Außenbeziehungen der Europäischen Kommission
TNI	Transnational Institute
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UN-OHRLS	United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States
WCO	World Customs Organization
WHO	World Health Organization
WOLA	Washington Office on Latin America

SWP-Berlin
Kokainhandel nach Europa – Optionen der Angebotskontrolle
Mai 2009

Andere SWP-Veröffentlichungen zum Thema

Günther Maihold / Claudia Zilla, *Geteilte Sicherheit in Lateinamerika. Neue subregionale Initiativen und das Engagement der USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Aktuell 36/08)

Uwe Halbach, *Drogenströme durch den GUS-Raum. Symptom und Ursache von Instabilität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Studie 47/04)

Ulrich Schneckener (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Studie 43/04)

Stefan Mair, *Die Globalisierung privater Gewalt. Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2002 (SWP-Studie 10/02)